



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

ANA FLÁVIA ALVES DE OLIVEIRA ALMEIDA

DIREITO À CIDADE: RESPOSTAS DO ESTADO EM
TORNO DA MORADIA E SUA FUNÇÃO SOCIAL

São Cristóvão - Se

2016



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

ANA FLÁVIA ALVES DE OLIVEIRA ALMEIDA

DIREITO À CIDADE: RESPOSTAS DO ESTADO EM TORNO
DA MORADIA E SUA FUNÇÃO SOCIAL

São Cristóvão - Se

2016



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

ANA FLÁVIA ALVES DE OLIVEIRA ALMEIDA

DIREITO À CIDADE: RESPOSTAS DO ESTADO EM TORNO DA
MORADIA E SUA FUNÇÃO SOCIAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PROSS), da Universidade Federal de Sergipe (UFS), como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof.^a Dra. Josiane Soares Santos

São Cristóvão - Se

2016

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**

A447d Almeida, Ana Flávia Alves de Oliveira
Direito à cidade: respostas do Estado em torno da moradia e sua função social / Ana Flávia Alves de Oliveira Almeida; orientadora Josiane Soares Santos. – São Cristóvão, 2016.
126 f. : il.

Dissertação (mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Sergipe, 2016.

1. Serviço social. 2. Habitação. 3. Política habitacional. 4. Direito à moradia - Brasil. I. Santos, Josiane Soares, orient. II. Título.

CDU 365(81):342.4



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

ANA FLÁVIA ALVES DE OLIVEIRA ALMEIDA

DIREITO À CIDADE: RESPOSTAS DO ESTADO EM TORNO DA
MORADIA E SUA FUNÇÃO SOCIAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PROSS), da Universidade Federal de Sergipe (UFS), como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Aprovada em: 17 de junho de 2016.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Josiane Soares Santos – Orientadora

Profa. Dra. Maria da Conceição Vasconcelos Gonçalves – PROSS/UFS

Profa. Dra. Vera Lúcia Alves França – NPGeo/UFS

São Cristóvão - Se

2016

*Aos meus familiares e amigos e,
principalmente, aos que sonham e tem a
coragem de viver seus sonhos.*

AGRADECIMENTOS

É chegado o prazeroso momento de agradecer. Agradeço porque não cheguei até esse momento sozinha, mesmo que, por vezes, a realização do mestrado e a escrita desta dissertação tenham proporcionado ausências minhas.

Agradeço a DEUS por ser presente em minha vida e por todas as pessoas queridas, humanas e parceiras que colocou em meu caminho, além de me possibilitar tantas bênçãos e conquistas.

Aos meus familiares, em especial a minha mama, Elenilza, por ter me ensinado com todo amor a buscar a concretização de meus sonhos e objetivos. Agradeço, principalmente, por fazer um esforço para compreender o motivo da minha ausência em alguns momentos especiais.

A minha competente e compreensiva orientadora, Prof.^a Dr.^a Josiane, para mim simplesmente Josi, pelos ensinamentos acadêmicos e disponibilidade, mas principalmente pelo carinho e delicadeza com que me acolheu e orientou. Foi um prazer realizar este trabalho ao teu lado.

As professoras Dr.^a Tânia Diniz e Dr.^a M^a Conceição (Lica) pelas valiosas contribuições no Exame de Qualificação, assim como a Dr.^a Vera França e Dr.^a Lica que compuseram minha Banca Examinadora ajudando a tornar o presente estudo mais consistente teoricamente.

Aos meus amigos, de perto e de longe, em especial para Hélio que me ajudou no processo de elaboração do projeto de pesquisa para realização desse sonho. Aos que foram me ajudando no processo da escrita da dissertação (Dadai, Ivanilde, Tati, Dani, Lanlan, Paloma, Rosana, Ari, Anne...). Aos queridos amigos e companheiros de trabalho da Sociedade Semear, em especial a equipe do Programa Petrobras Jovem Aprendiz. Muito obrigada pelo carinho e apoio!

Agradeço as amigas, colegas, funcionários e professoras do mestrado e do Grupo de Estudos e Pesquisas Marxistas (GEPEM), pelo auxílio na reflexão sobre a importância do Serviço Social na atual configuração da sociedade brasileira. Além das horas de risadas e descontração nas aulas, encontros, almoços e confraternizações. Estar com vocês Bia, Lary, Inácia, Cat, Michelle, Eva e Walter sempre me deixava e deixa mais leve. Mais do que conhecimento acadêmico aprendi com vocês conhecimento sobre a vida.

Obrigada!!!

Que os vossos esforços desafiem as impossibilidades, lembrai-vos de que as grandes coisas do homem foram conquistadas do que parecia impossível.

Charles Chaplin

RESUMO

A urbanização brasileira, provocada pela industrialização tardia, foi marcada pelo domínio do capital e os seus rebatimentos na classe trabalhadora, impedindo que esta se apropriasse da parcela de solo urbano e provocando a segregação socioespacial que se observa até a contemporaneidade. As dificuldades no acesso ao direito à cidade, com foco no direito de morar e os dilemas pertinentes à segregação socioespacial provocados pela ineficiência das respostas do Estado, são problematizadas neste estudo. Seu objetivo geral foi analisar teoricamente o direito à cidade, no Brasil, no que se refere ao direito à moradia e sua função social. De modo específico, teve como objetivo refletir sobre a mercantilização dos espaços urbanos e como estes interferem no direito à moradia no Brasil; avaliar a legislação habitacional brasileira considerando-se o princípio da função social da propriedade e identificar quais são as respostas do Estado referentes ao direito à moradia e à terra urbanizada no período posterior à promulgação da Lei 10.257/2001. Metodologicamente, adotou-se a abordagem qualitativa de natureza exploratória, englobando a pesquisa bibliográfica (publicações de diversas naturezas) e documental (decretos, leis e programas governamentais disponíveis em meio eletrônico). Os dados foram coletados por meio de fichamentos do material pesquisado e analisados por meio da técnica de análise de conteúdo. O referencial adotado na presente pesquisa é o materialismo histórico dialético, contemplando a articulação de dados quantitativos e qualitativos. Os resultados evidenciaram a confirmação das hipóteses elencadas comprovando que a urbanização promovida pelos governos brasileiros fortalece o mercado imobiliário de corte capitalista, que continua alijando os segmentos mais pauperizados do direito à moradia e reproduzindo a segregação socioespacial historicamente existente no Brasil. Outro resultado importante é que mesmo após a promulgação do Estatuto da Cidade a função social da cidade e propriedade não é garantida ou respeitada nas políticas habitacionais desenvolvidas pelo Estado. Suas respostas estão voltadas, predominantemente para o financiamento de políticas habitacionais que atendem as necessidades de mercado e não especificamente a demanda social da população com renda de 0 até 3 salários mínimos – faixa em que se concentra o maior déficit habitacional brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE: Direito à cidade; mercantilização do espaço urbano; Função social; Respostas do Estado.

ABSTRACT

Brazilian urbanization, due to late industrialization, was defined by capital dominance and its impact on the working class, restraining it from being a part of urban land, resulting in the social-spatial segregation still seen nowadays. The difficulties in access to the city, especially the rights to housing and its dilemmas related to a social-spatial segregation caused by the state's inefficiency in taking action, regarding the theme, are discussed in this study. The general objective was to theoretically analyze 'the right to the city' in Brazil in relation to the right to housing and its social function. In a specific way, it aimed to reflect on the process of commercialization of urban spaces and how it interferes with the right to housing in Brazil; it also evaluates Brazilian housing legislation regarding the principles of the social function of ownership and identify which are the State's actions referring to the right of housing and urban land after the publication of law 10.257/2001. Methodologically the qualitative approach of exploratory nature was used, gathering a biographic (various publications) and documental (decrees, laws and governmental programs available online) research. The data was collected through marking and analyzing the researched material using the content analysis technique. The referential adopted in this research is dialectical and historical materialism, mediating quantitative and qualitative data. As main conclusions of the study, the results show a confirmation of the listed hypotheses proving that the process of urbanization performed by Brazilian governments strengthen the cutting capitalist real estate, which keeps discarding the most impoverished out of the right to housing and reproducing the historical social-spatial segregation in Brazil. Another important result is that even after the City's Statute approval, which promotes an enlargement of a legal framework in relation to a city's social function and property, it is noticeable that the housing policies developed by the state are not being granted or respected. Its actions are, essentially, geared towards financing the housing policies which attend the market and not specifically the social needs of who has an income of up to 3 minimum wages, where the majority of Brazilian housing shortage is concentrated.

KEYWORDS: Right to the city; commercialization of urban spaces; Social function; State's action.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES, GRÁFICOS E TABELAS

GRÁFICO 1 – Carga Tributária sobre o PIB	81
FIGURA 1 – Aglomerados subnormais por regiões	88
TABELA 1 – Recuo do déficit habitacional entre 2007 a 2012	105
TABELA 2 – Taxa de juros para financiamento habitacional pelo FGTS	106

LISTA DE SIGLAS

AIES – Áreas Espaciais de Interesse Social
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH – Banco Nacional de Habitação
CEF – Caixa Econômica Federal
CEIC – Comissão de Economia, Indústria e Comércio
CF/88 – Constituição Federal de 1988
CMN – Conselho Monetário Nacional
CMO – Comissão Mista de Orçamento
COHAB – Companhia de Habitação Popular
CRESS – Conselho Regional de Serviço Social
CVM – Comissão de Valores Mobiliários
EC – Estatuto da Cidade
FAR – Fundo de Arrendamento Residencial
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
FCP - Fundação da Casa Popular
FCVS – Fundo de Compensação de Variação Salarial
FDS – Fundo Desenvolvimento Social
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FIIs – Fundos de Investimento Imobiliários
FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos
FJP – Fundação João Pinheiro
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana
HIS - Habitação de Interesse Social
IAPs – Institutos de Aposentadoria e Pensões
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBPT – Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
INSS – Instituto Nacional de Seguro Social

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
IPMF – Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras
IR – Imposto de Renda
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
MCidades – Ministério das Cidades
MDU – Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
MHU - Ministério da Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
MPO – Ministério do Planejamento e Orçamento
MRU – Movimento pela Reforma Urbana
OGU – Orçamento Geral da União
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PAIH – Programa de Ação Imediata para Habitação
PCR – Plano de Comprometimento de Renda
PES – Plano de Equivalência Salarial
PFL – Partido da Frente Liberal
PlanHab – Plano Nacional de Habitação
PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNH – Política Nacional de Habitação
PNHU – Programa Nacional de Habitação Urbana
PP – Partido Progressista
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SCI - Sociedade de Crédito Imobiliário
SEDU – Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano
SEPURB – Secretaria de Política Urbana
SFH – Sistema Financeiro Habitacional
SFI - Sistema Financeiro Imobiliário
SM – Salário Mínimo
SNH – Sistema Nacional de Habitação

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação Interesse Social

SNHM – Sistema Nacional de Habitação de Mercado

UBS – Unidade Básica de Saúde

UFS – Universidade Federal de Sergipe

ZEIS – Zonas Espaciais de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
 CAPÍTULO 1: Mercantilização da terra e o direito à moradia no Brasil	 21
1.1. Acumulação primitiva e a gênese da mercantilização da terra	22
1.2. Estado, Capital e as primeiras respostas ao direito à moradia no Brasil	31
 CAPÍTULO 2: Constituição federal de 1988, função social da propriedade e o marco legal para a atual política de habitação	 48
2.1. Panorama geral da crise econômica de 1970	49
2.2. Alguns reflexos da crise do capital no Brasil e a ação do Estado na política habitacional	56
2.2.1 Legislação habitacional brasileira	60
 CAPÍTULO 3: Respostas do Estado ao direito a moradia e à terra urbanizada no período posterior à promulgação do Estatuto da Cidade	 75
3.1. Breve contextualização dos governos petistas e sua relação com o ideário neoliberal	76
3.2. Estatuto da cidade e a Política Nacional de Habitação	89
3.3. Alguns programas habitacionais de interesse social no âmbito federal ..	99
 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS	 112
 REFERÊNCIAS	

INTRODUÇÃO

O trabalho apresentado resulta de mudanças significativas do que *a priori* foi projetado na ocasião do ingresso no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Sergipe (UFS). Entretanto, foi mantida a área de interesse da pesquisa, qual seja, a questão habitacional urbana. Neste âmbito, o objeto de pesquisa é o direito à cidade e quais as respostas do Estado em torno da moradia e da função social da propriedade.

Seu objetivo geral constituiu-se em analisar teoricamente o direito à cidade no Brasil no que se refere ao direito à moradia e sua função social. Para tanto, os objetivos específicos são os seguintes: a) refletir sobre a mercantilização dos espaços urbanos e como esta interfere no direito à moradia no Brasil; b) avaliar a legislação habitacional brasileira, considerando o princípio da função social da propriedade e c) identificar quais as respostas do Estado referentes ao direito à moradia e à terra urbanizada, no período posterior à promulgação da Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade.

A realização dessa pesquisa foi justificada por razões de afinidade temática e, também, por sua relevância social e científica. Em relação ao primeiro motivo, é importante destacar que acompanhamos uma trajetória profissional de intervenção na área das políticas habitacionais, a qual, por sua vez, aparece como um tema que instiga estudar as questões a ele relacionadas.

Por outro lado, o debate sobre o direito à cidade procura direcionar a análise crítica das respostas estatais tendo em vista que requer ações e propostas de caráter intersetorial e, nessa direção, confere à presente pesquisa sua relevância social e científica. Esse direito deriva do entendimento de que *a cidade é um espaço privilegiado de bens e serviços construídos e efetivados, cujo acesso é desigualmente distribuído em função da segregação socioespacial¹ reproduzida pelas necessidades econômicas envolvidas na ocupação do espaço urbano*. Para Lefebvre (2008, p. 139) o **direito à cidade** significa o direito “à vida urbana, à

¹ Compreendemos a segregação espacial ou residencial como “o resultado, no espaço urbano, da necessidade de existência distintas entre grupos sociais [...] constitui também um meio no qual a existência dos diferentes grupos sociais se efetiva. Produto e meio, a segregação é parte integrante dos processos e formas de reprodução social, pois a relativa homogeneidade interna de cada área social cria condições da reprodução da existência social que ali se verifica” (VASCONCELOS; CORRÊA; PINTAUDI, 2013, p. 9).

centralidade renovada, aos locais de encontro e trocas, aos ritmos de vida e emprego do tempo que permitem o *uso* pleno e inteiro desses momentos e locais”. O direito à cidade é, portanto, um importante direito coletivo, pois

[...] se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à *obra* (à atividade participante) e o direito à *apropriação* (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade (LEFEBVRE, 2008, p. 134).

Explicar o direito à cidade é fundamental uma vez que incorpora o princípio da função social e busca a universalidade das políticas públicas e sociais do espaço urbano. Assim, o direito à moradia, direito social garantido no art. 6º da Constituição Federal de 1988 (CF/88)², está inserido no direito à cidade, bem como a função social da propriedade vincula-se ao **direito à moradia**, compreendido como *direito a residir em uma unidade habitacional com acesso a saneamento básico, água, energia e transporte público*.

A **função social da propriedade** destaca-se como princípio da Política Nacional de Habitação (PNH), de 2004 que, segundo Blanc (2006), tem seu nascedouro no princípio da *prevalência do interesse público sobre o interesse particular*. Assim, no âmbito urbano, está vinculada à correta utilização do imóvel e, por isso, é mais abrangente que o direito de propriedade garantido no art. 5º, inciso XXII, da CF/88.

Após a CF/88, a política urbana que visa garantir o bem-estar dos habitantes passou a assegurar a função social que se tornou um princípio constitucional. Para regular essa política, em 2001, foi aprovada a lei federal 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, cujo objetivo foi ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, assim como regular alguns instrumentos básicos de controle do espaço urbano. O Estatuto da Cidade, através do artigo 39, ratificou o Plano Diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Esse instrumento tem o objetivo de minimizar a proliferação dos métodos mais lucrativos e perversos que trazem graves prejuízos

² O direito à moradia foi inserido na Constituição Federal Brasileira em 14 de fevereiro de 2000 através da emenda constitucional 26/2000.

à qualidade de vida da população e que reduzem as oportunidades de acesso à terra e à cidade.

Esse dispositivo se constituiria num ganho para os segmentos historicamente alijados da ocupação do espaço urbano e possibilitaria que ações mais efetivas pudessem ser planejadas, pois entre outros dispositivos, traz a exigência de definição das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) ou Áreas Especiais de Interesse Social (AIES) que se referem às áreas prioritárias para realização da regularização fundiária e construção de moradias de interesse social. Entretanto, de acordo com Vaz (1996), o Plano Diretor foi utilizado, em alguns estados, apenas como um documento para cumprir uma formalidade legal. Não obstante esse fato seja um impeditivo concreto em relação à implementação das normativas legalmente instituídas, é um instrumento importante no que se refere ao ordenamento das cidades e sua direção deve ser “disputada”, já que por meio dele é realizada a regulação do uso e ocupação do solo e a livre competição das formas de ocupação.

Com as mudanças ocorridas e a ampliação do debate sobre a temática, nossas questões de pesquisa circundam o modo como o Estado trabalha o direito à moradia no interior do amplo espectro do “direito às cidades”. Preocupamo-nos, especialmente, com a preservação da sua função social no interior das políticas e legislações de Estado uma vez que, vivenciamos um histórico processo de mercantilização dos espaços urbanos. Desse modo, interessamo-nos pesquisar: 1) de que forma a função social da propriedade vem sendo considerada na atual legislação habitacional; 2) as principais respostas do Estado referentes ao direito à moradia e à terra urbanizada após a criação do Estatuto da Cidade; 3) em que medida essas respostas são marcadas pela manutenção da mercantilização enquanto característica histórica dos espaços urbanos brasileiros.

Através dessas inquietações surgiram duas hipóteses norteadoras da pesquisa: 1) o processo de urbanização brasileiro proporcionou a implementação de bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista. Assim, a maioria da população foi e continua a ser excluída do direito à moradia como parte do direito às cidades e relegada para os locais mais distantes dos centros urbanos, reproduzindo a segregação socioespacial historicamente existente no Brasil; 2) embora a função social da propriedade seja um princípio garantido na legislação brasileira observa-se

que as políticas habitacionais desenvolvidas visam responder ao ideário neoliberal que fragiliza direitos legalmente garantidos.

O caminho metodológico para a pesquisa percorreu a abordagem qualitativa de natureza exploratória, uma vez que esta “aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e captável em adequações, medidas e estatísticas” (MINAYO, 1994, p. 22); ou seja, buscou-se desvendar conceitos que estão presentes na temática e interpretar a realidade que a transversaliza.

A coleta de dados possuiu natureza teórica e documental. No que se refere à pesquisa teórica, os dados provieram da análise de conteúdo presente nas fontes bibliográficas, utilizando-se “[...] de dados, ou de categorias teóricas já trabalhadas por outros pesquisadores e devidamente registradas” (SEVERINO, 2008, p. 122). Segundo Gil (2002, p. 89) a técnica de análise de conteúdo através de bibliografias divide-se em três fases:

A primeira é a pré-análise, onde se procede à escolha dos documentos, à formulação de hipóteses e à preparação do material para análise. A segunda é a exploração do material, que envolve a escolha das unidades, a enumeração e a classificação. A terceira etapa, por fim, é constituída pelo tratamento, inferência e interpretação dos dados.

Nesse sentido, no que se refere às fontes bibliográficas, foram pesquisados autores e textos de diferentes áreas do conhecimento, que abordavam as seguintes categorias, previamente definidas: mercantilização dos espaços urbano, função social da propriedade e respostas do Estado/políticas de habitação.

Além da pesquisa bibliográfica, também recorreremos à pesquisa documental, por meio da qual foram pesquisados documentos, disponíveis eletronicamente em sites governamentais que regulam na atualidade o direito à habitação no Brasil em âmbito Federal, tais como: Decretos, a Política Nacional de Habitação, o Estatuto da Cidade e a Política de Habitação de Interesse Social.

É importante dizer que os dados foram coletados por meio de fichamentos do material pesquisado. Estes, por sua vez, foram orientados por um roteiro elaborado a partir dos objetivos desse estudo e auxiliaram na identificação das

categorias já previamente definidas e de outras categorias percebidas no processo de aproximações sucessivas ao objeto da pesquisa.

O método dialético-crítico foi o norteador de todas as fases da pesquisa e esteve presente, conseqüentemente, na perspectiva de análise dos dados. Segundo Netto (2011, p.45), para Marx: “o conhecimento concreto do objeto é o conhecimento das suas múltiplas determinações”. Nesse sentido, a escolha desse método justifica-se por visualizar entre as múltiplas determinações do objeto aludidas, a sua dimensão histórica (forma como se constitui o fenômeno do direito à cidade em suas múltiplas expressões) objetivando observar a interação entre os fenômenos sociais e suas determinações econômicas numa perspectiva de totalidade.

No caso do presente objeto, esse raciocínio nos permite compreender como a função social da terra é subsumida no interior dos processos de mercantilização do espaço urbano, entre outras questões a serem tratadas ao longo da pesquisa. Desse modo, adotamos o método dialético-crítico por ser

[...] o método de pesquisa que propicia o conhecimento teórico, partindo da aparência, [e visando] alcançar a essência do objeto. Alcançando a essência do objeto, isto é: capturando a sua estrutura e dinâmica, por meio de procedimentos analíticos e operando a sua síntese, o pesquisador a reproduz no plano do pensamento; mediante a pesquisa, viabilizada pelo método, o pesquisador reproduz, no plano ideal, a essência do objeto que investigou. (NETTO, 2011, p. 22).

Compreendemos que esse método é, portanto, o que melhor responde ao que nos propusemos, uma vez que a observação da realidade reserva ao pesquisador a tarefa de descobrir e representar idealmente a realidade pesquisada, enquanto concreto pensado, visualizando as contradições e os conflitos existentes na sociedade capitalista através do seu movimento histórico.

Cabe ainda informar nesta introdução que a presente dissertação está estruturada em três capítulos articulados entre si, constituindo a totalidade de sua exposição. Em seu **primeiro capítulo**, discutimos como os arranjos do sistema capitalista, junto com o apoio governamental, favoreceram a mercantilização dos espaços urbanos. Dessa forma, centra-se no debate a respeito do processo de mercantilização da terra e do espaço urbano, o que nos levou a dialogar sobre a

acumulação capitalista e as relações econômicas que permeiam a formação das cidades brasileiras.

As cidades se modificam ao longo da história para acompanhar o desenvolvimento econômico, social e tecnológico da humanidade. Desse modo, as cidades brasileiras historicamente levaram à aglomeração das populações em centros urbanos, desde que o trabalhador “livre” passou a ser uma necessidade do capitalismo em sua constituição nos diferentes países. Isso significa dizer que o processo de industrialização brasileiro influenciou a construção e povoamento das cidades que eram polos industriais, levando-nos a refletir, embrionariamente, como os arranjos do sistema capitalista favoreceram o surgimento do *déficit* habitacional e a mercantilização dos espaços urbanos que observamos na contemporaneidade. Dessa forma, o processo habitacional desordenado no Brasil resultou em uma segregação socioespacial entre a *cidade legal* e a *cidade ilegal* fruto da mercantilização crescente da terra urbanizada. As condições habitacionais das *cidades ilegais* são precárias em razão das condições de renda da população e da insuficiência das ações da administração pública, considerando-se esse perfil de habitantes (ROLNIK, 2002).

O conjunto de respostas do Estado, em torno da moradia e da função social da propriedade, altera-se conforme já sinalizado, após a Constituição de 1988 e a instituição do princípio da descentralização da política habitacional, observando-se, por outro lado, a influência do neoliberalismo nas respostas do Estado frente ao tema. Desse modo, o **segundo capítulo** contempla o debate sobre a atual legislação habitacional brasileira, ou seja, após à promulgação da Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, visando avaliar como é concebido o princípio da função social da propriedade no contexto do sistema capitalista brasileiro.

No que se refere à habitação há destaque para os avanços proporcionados após o estabelecimento de um capítulo específico da política urbana, contendo um conjunto de princípios, tais como: o direito à cidade, à gestão democrática da cidade e à função social da cidade e da propriedade, além de elencar responsabilidades e obrigações do Poder Público. Nossa análise pontuou, entretanto que, não obstante essas conquistas a ação do Estado foi marcada pelas consequências da atual crise capitalista, originada na década de 1970. As diretrizes neoliberais colocaram,

portanto, óbices para que as conquistas legais avançassem em sua implementação, resultando em longo período em que as respostas do Estado permaneceram sem alterações significativas em relação às formas de apropriação do espaço urbano.

No **terceiro capítulo**, discutimos as respostas do Estado com relação ao direito à moradia e à terra urbanizada no período posterior à promulgação do Estatuto da Cidade. Para tal utilizamos como fontes o site do Ministério das Cidades, Caixa Econômica Federal (e outros relacionados), decretos e programas e projetos concretamente decorrentes da legislação vigente. Nesse sentido, o levantamento dos principais programas federais, relacionados à política habitacional pós-Estatuto da Cidade, indica que os principais incentivos públicos se concentram no “**Programa Minha casa, minha vida (PMCMV)**”.

Após uma breve contextualização da correlação de forças presente nos governos brasileiros do período recente, visualizamos que esse é, na atualidade, um dos principais programas federais que busca atender a camada populacional a que nos propusemos a estudar no que se refere ao acesso à moradia. No entanto, sua implementação não oferece até o momento respostas consistentes para a redução do déficit habitacional na faixa de renda mais baixa (0 a 3 salários mínimos) e tampouco consegue dar respostas mais amplas em termos do “direito à cidade”, considerando-se o princípio da função social da terra urbanizada, estabelecido em 1988. Aliado a isso enxergamos também que é um programa social que utiliza recursos públicos para aquecer a economia interna do país e assim minimizar os efeitos da crise internacional que assola o mundo desde 2008.

Nas **considerações finais**, apresentamos um “balanço” das hipóteses levantadas nesta pesquisa a partir dos resultados obtidos e apontamos a necessidade de outros estudos que aprofundem estas e outras questões inquietações relacionadas ao tema.

Capítulo 1:

Mercantilização da terra e o direito à moradia no Brasil

Lefebvre (2008, p. 112) expressa que, “a ciência da cidade exige um período histórico para se constituir e para orientar a prática social”. Assim, este capítulo nos propusemos a entender o processo de mercantilização do espaço urbano nos seus fundamentos, o que significa discutir a acumulação capitalista e suas determinações históricas e o modo como as relações econômicas transversalizam a formação das cidades brasileiras.

Para tanto, faz-se um recorte na história para explicar a sociedade urbana³ contemporânea, considerando que suas determinações fundamentais se relacionam à acumulação capitalista brasileiro através da constituição dos latifúndios, com o uso e apropriação da terra respondendo aos anseios do capital. Posteriormente, discutiremos a urbanização dos grandes centros fomentada pela industrialização que se estrutura com a divisão do trabalho, através da apropriação dos meios de produção, onde pode-se observar, mais nitidamente, a influência do capital no processo de construção e povoamento dos centros urbanos, uma vez que a reorganização socioespacial provocada gera a mercantilização.

Essa reorganização foi possível porque o Estado, através de incentivos ao setor industrial e financeiro, auxiliou no reordenamento das cidades favorecendo a lógica do capital em detrimento das necessidades habitacionais da classe trabalhadora. O intuito deste estudo é esclarecer, embrionariamente, como os arranjos do sistema capitalista, junto com o apoio governamental contribuíram para o déficit habitacional e a mercantilização dos espaços urbanos.

Seguindo essa linha de pensamento, pode-se observar na história que a urbanização brasileira está intrinsecamente ligada ao modo de produção capitalista, assim nota-se que as mudanças sociais e econômicas na conjuntura de uma sociedade modificam todo um processo de sociabilidade.

³Para Lefebvre (2008, p. 13) o termo “sociedade urbana” se refere “à sociedade que nasce da industrialização. Essas palavras designam, portanto, a sociedade construída por esse processo que domina e absorve a produção agrícola. Essa sociedade urbana só pode ser concebida ao final de um processo no curso do qual *explodem* as antigas formas urbanas, herdadas de transformações *descontínuas*”.

1.1 Acumulação primitiva e a gênese da mercantilização da terra

Para estabelecer uma discussão sobre o direito à cidade e as respostas que o Estado brasileiro vem fornecendo em torno da moradia e função social da propriedade, se faz necessário tecer algumas considerações a respeito da gênese do processo de acumulação capitalista. A história nos mostra que para a consolidação desse sistema econômico se fez necessária a acumulação primitiva de capital, pois, como afirmou o próprio Marx (1996, p. 256), “[...] com a acumulação do capital desenvolve-se o modo de produção especificamente capitalista e com o modo de produção especificamente capitalista a acumulação do capital”. Portanto, ve-se-á como, nesse momento, a propriedade privada da terra assume uma outra configuração que passou a marcar a centralidade do seu caráter mercantil no ordenamento dos territórios capitalistas, pois como afirma Harvey (2013, p. 117)

A implicação é que os territórios não capitalistas deveriam ser forçados não só a abrir-se ao comércio (o que poderia ser útil), mas também a permitir que o capital invista em empreendimentos lucrativos usando força de trabalho e matérias-primas mais baratas, terras de baixo custo e assim por diante. O ímpeto geral de toda a lógica capitalista do poder não é que os territórios se mantenham afastados do desenvolvimento capitalista, mas que sejam continuamente abertos.

A acumulação primitiva a qual Marx se refere como exemplo para explanar suas ideias sobre o capital é o da Inglaterra. Em torno do século XV, esse país vivia o modo de produção feudal, onde as relações de trabalho se davam através da exploração do senhor feudal sobre os seus vassallos e suas famílias que produziam o seu sustento e pagavam tributos ao senhor do feudo, este último na condição de proprietário do lote. Nesse modo de vida, centrado na produção agrícola e artesanal, sabe-se que os vassallos eram proprietários de parte dos meios de produção, além de sua força de trabalho.

Com o crescimento da manufatura da lã ocorreu a dissolução das vassalagens. Esse momento foi marcado pela expropriação daqueles que dependiam da terra para sobreviver, os servos, para que essa fosse utilizada de forma mais rentável pelos proprietários. Esse processo dá início a uma nova forma de acumulação capitalista, na qual a propriedade fundiária atende aos interesses do

capital e contribui com a disponibilidade de força de trabalho livre, pois desprovidos de terra e dos demais meios de produção esses indivíduos somente dispunham de sua força de trabalho para sobreviver.

A usurpação de terras pelo capital, na Inglaterra, não para na expropriação camponesa. O furto incluiu ainda terras da Igreja Católica, da Coroa e terras pertencentes ao povo – as terras comuns – através dos cercamentos, utilizando a legislação como veículo jurídico para legitimar tal prática. Assim expressa Marx (1996, p. 148):

Essas terras foram presenteadas, vendidas a preços irrisórios ou, mediante usurpação direta, anexadas a propriedades privadas. Tudo isso ocorreu sem nenhuma observância da etiqueta legal. O patrimônio do Estado apropriado tão fraudulentamente, junto com o roubo da Igreja, na medida em que não sumiram durante a revolução republicana, formam a base dos atuais domínios principescos da oligarquia inglesa. Os capitalistas burgueses favoreceram a operação visando, entre outros motivos, transformar a base fundiária em puro artigo de comércio, expandir a área da grande exploração agrícola, multiplicar sua oferta de proletários livres como os pássaros, provenientes do campo etc. [...] O progresso do século XVIII consiste em a própria lei se tornar agora veículo do roubo das terras do povo, embora os grandes arrendatários empreguem paralelamente também seus pequenos e independentes métodos privados.

Essas características mencionadas por Marx na acumulação primitiva da Inglaterra são notadas na acumulação primitiva do Brasil, como exposto a seguir nesse tópico, assim como no capitalismo contemporâneo. Para Harvey (2013, p. 121), esse movimento se exemplifica nos dias atuais por meio da

[...] expulsão de populações camponesas e [da] formação de um proletariado sem-terra [que] tem se acelerado em países como o México e a Índia nas três últimas décadas; muitos recursos antes partilhados, como água, têm sido privatizados (com frequência por insistência do Banco Mundial) e inseridos na lógica capitalista de acumulação.

Esse movimento reforça a venda da força de trabalho para a indústria, favorecendo as bases do modo de produção capitalista, uma vez que, sem a terra e os demais meio de produção, o principal meio de reprodução dos camponeses passa a ser inviabilizado e estes estariam dispostos a trabalhar em troca de um salário (MARX, 1996). Nesse sentido, Marx (1996, p. 340) expressa que existem duas espécies bem diferentes de possuidores de mercadorias:

[...] de um lado, possuidores de dinheiro, meios de produção e meios de subsistência, que se propõem a valorizar a soma-valor que possuem mediante compra de força de trabalho alheia: do outro, trabalhadores livres, vendedores da própria força de trabalho e, portanto, vendedores de trabalho. Trabalhadores livres no duplo sentido, porque não pertencem diretamente aos meios de produção, como os escravos, os servos etc., nem os meios de produção lhes pertencem, como, por exemplo, o camponês economicamente autônomo etc., estando, pelo contrário, livres, soltos e desprovidos deles.

Assim, como expõem Netto e Braz (2008, p. 136), a alteração ocorrida na vida dos camponeses “não é tão somente produção e reprodução de mercadoria e de mais-valia: **é produção e reprodução de relações sociais**”.

Cada país teve sua especificidade com relação à instauração do sistema capitalista, entretanto, há algumas coisas em comum entre os países, sendo uma delas a venda da força de trabalho para aqueles que detêm os meios de produção. É a partir da compra e venda da força de trabalho que os trabalhadores se tornam assalariados e, assim, subordinados aos capitalistas. Então, para Marx (1996, p. 262-263)

Com a acumulação do capital produzida por ela mesma, a população trabalhadora produz, portanto, em volume crescente, os meios de sua própria redundância relativa. [...] Mas, se uma população trabalhadora excedente é produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza com base no capitalismo, essa superpopulação torna-se, por sua vez, a alavanca da acumulação capitalista, até uma condição de existência do modo de produção capitalista. Ela constitui um exército industrial de reserva disponível, que pertence ao capital de maneira tão absoluta, como se ele o tivesse criado à sua própria custa. Ela proporciona às suas mutáveis necessidades de valorização o material humano sempre pronto para ser explorado, independente dos limites do verdadeiro acréscimo populacional.

A constituição do “trabalhador livre” foi, portanto, de suma importância para a acumulação capitalista, pois, como Marx (1996) expõe, isso provoca a produção de uma superpopulação relativa, o que fortalece a lei da oferta e da procura de trabalho e mantém baixos os salários, de forma a atender as necessidades de expansão do capital. Nesse período, o Estado já hegemônico pela burguesia, foi um aliado importante na consolidação do sistema, pois o modo de produção não possuía um caráter especificamente capitalista.

De acordo com Marx (1996), no período da cooperação e manufatura o trabalhador ainda controlava o processo de trabalho. Mesmo sendo assalariado e formalmente subordinado ao capital, a base da produção e da divisão do trabalho continuava sendo o ofício (o domínio das habilidades manuais e intelectivas ainda estava com os trabalhadores). Todavia, esse cenário muda com a ascensão da grande indústria que tem como marco a Primeira Revolução Industrial. Naquele momento, o trabalhador era controlado pelo ritmo das máquinas, como cita Marx (1996, p. 55):

Na manufatura e no artesanato, o trabalhador se serve da ferramenta; na fábrica, serve à máquina. Naqueles, procede dele o movimento do instrumental de trabalho; nesta, tem de acompanhar o movimento do instrumental. Na manufatura, os trabalhadores são membros de um mecanismo vivo. Na fábrica, eles se tornam complementos vivos de um mecanismo morto que existe independente deles.

Em linhas gerais, essas foram as características da acumulação primitiva clássica que deram origem à mercantilização capitalista da terra. Harvey (2013) parte do suposto de que a acumulação primitiva está presente na contemporaneidade e a denomina de “acumulação por espoliação”. O autor acredita que o sistema capitalista necessita em determinados períodos, principalmente quando está em crise, repetir a acumulação do capital para que não morra.

No caso brasileiro, a acumulação primitiva foi diferenciada, visto que não existiu feudalismo e a acumulação capitalista se produzia para ser apropriada por Portugal, na condição de metrópole. Entretanto, a acumulação primitiva em nosso país também é associada ao monopólio privado da terra, ou seja, esse processo é favorecido pela constituição dos latifúndios (que tinham um cultivo predatório da terra), pela expropriação da população nativa e pela exploração do trabalho escravo. Portanto:

Nos países coloniais, como o Brasil, a economia organiza-se para cumprir a função de instrumento de acumulação primitiva de capital dos países estabelecidos como metrópoles. [...] Para tanto, fez-se necessário o trabalho compulsório, nesse caso, o escravo. Tal forma de trabalho apresentou-se como mais lucrativa para o capital, em comparação com o trabalho assalariado, pois sendo o lucro a alavanca para qualquer produção, o capital sempre procura rebaixar, ao máximo, o custo da reprodução da

força de trabalho e, dessa forma, estabelecer a máxima taxa de sua exploração (MELLO, 1990 apud BATISTA, 2012, p. 19).

A produção colonial foi também de suma importância para a acumulação primitiva da economia capitalista brasileira e para constituição do modo de produção especificamente capitalista que se inicia ao final do século XIX, com a instituição do trabalho assalariado e o fim do regime de escravidão.

Dessa forma, constata-se uma mudança na dinâmica do capital⁴, ou seja, extinção da economia colonial – que já não atendia aos interesses e necessidades dos países capitalistas desenvolvidos – e início do capitalismo agroexportador, pois a necessidade levantada pelos países de capitalismo central era de produção de produtos primários. De acordo com Fausto (2009, p. 143), o “[...] primeiro ano da República foi marcado por uma febre de negócios e de especulação financeira, como consequência de fortes emissões e facilidades de trabalho assalariado”.

Prado Júnior (1981) destaca que o primeiro *boom* da industrialização, no Brasil, se deu por volta de 1880, sendo que em 1881 existiam 200 indústrias e em 1889 cerca de 600. Esse crescimento acelerado se deu através de investimentos internacionais⁵, pois o capital nacional não possuía as condições técnicas e econômicas necessárias para tanto. Desse modo, evidencia-se que desde o início da industrialização brasileira, busca-se atender as imposições do capital internacional através da agroexportação, reforçando a condição de dependência do Brasil diante do mercado mundial. Uma das consequências da permanência do Brasil como economia agroexportadora na divisão internacional do trabalho capitalista consiste no reforço da manutenção das propriedades privadas de grandes extensões de terra como requisito fundamental a esse tipo de atividade produtiva.

⁴ Sobre essa capacidade de mudar para expandir do capital, Marx (1996, p. 252) afirma que o “[...] próprio mecanismo do processo de produção capitalista elimina, portanto, os empecilhos que ele temporariamente cria”.

⁵ De acordo com a Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP (1985) por volta de 1845 o Brasil estreita relações com a Inglaterra e recebe investimentos para aquecer a industrialização e construir ferrovias, com isso a uma expansão econômica e o comércio exterior triplica. Nesse período o café era o principal produto exportado.

No período da expansão cafeeira⁶ o modo de acumulação baseado no trabalho escravo foi substituído pelo assalariado, estimulando a imigração. Nesse período, a Europa sofria uma série de transformações decorrentes da primeira grande crise capitalista (final do século XIX), e a industrialização não absorvia a quantidade de camponeses que migravam para as cidades que tinham polos industriais. Desta forma, ocorreram incentivos governamentais para imigração. Segundo Fausto (2009, p. 155-156)

O Brasil foi um dos países receptores dos milhões de europeus e asiáticos que vieram para as Américas em busca de oportunidade de trabalho e ascensão social. [...] Cerca de 3,8 milhões de estrangeiros entraram no Brasil entre 1887 e 1930. [...] As regiões Centro-Sul, Sul e Leste foram as que receberam imigrantes maciçamente. Em 1920, 93,4% da população estrangeira vivia nessas regiões.

Os imigrantes acreditavam que, no Brasil, teriam boas condições de trabalho, entretanto, os latifundiários tratavam-nos de forma arcaica, pré-capitalista. Insatisfeitos, os imigrantes migravam para os centros urbanos ou mudavam para outros países da América Latina. Assim, os senhores da terra tiveram que mudar a forma de agir com os imigrantes afim de atender as exigências da acumulação capitalista, que obrigava os grandes proprietários de terra a oferta condições de trabalho aos imigrantes, baseadas em contratos salariais, uma vez que necessitam da sua mão de obra.

Nesse contexto, havia em paralelo um sistema que retinha o trabalhador à terra, pois lhe era assegurada a subsistência cultivando as áreas que lhe eram concedidas pelo latifundiário e, em troca, esses deveriam trabalhar para o seu proprietário, que os remuneravam com contribuições mínimas. Esse sistema contribuía para que o trabalhador permanecesse ligado à terra que assegurava sua subsistência. Sobre esse vínculo, Fausto (2009, p. 159) expõe que

Os colonos, ou seja, a família de trabalhadores imigrantes, se responsabilizavam pelo trato do cafezal e pela colheita, recebendo basicamente dois pagamentos em dinheiro: um anual, pelo trabalho de tantos mil pés de café, e outro por ocasião da colheita. Este último

⁶ De acordo com Fausto (2009) e Prado Júnior (1981), a expansão cafeeira se dá entre 1880-1890, sendo que sua exportação quase duplica comparada a década anterior, entretanto, desde 1840, o café já havia se transformado no principal produto exportado pelo país.

pagamento variava de acordo com o resultado da tarefa, em termos de qualidade colhida. O fazendeiro fornecia moradia e cedia pequenas parcelas de terra onde os colonos podiam produzir gêneros alimentícios.

Embora não existissem grilhões e senzalas, os imigrantes e escravos libertos se tornam escravos da terra, forçados a pagar por tudo que tinham acesso e consumiam com o seu trabalho. Escravos de um sistema que não lhes possibilitava outra condição, uma vez que necessitavam morar e comer e apenas dispunham da sua força de trabalho.

Para manter os trabalhadores nesse sistema foi criado, no Brasil, um dispositivo legal cuja principal funcionalidade era privar os ex-escravos e imigrantes do acesso à terra para facilitar sua disponibilidade a baixo custo para os fazendeiros e suas grandes plantações. Isso ocorre com a contribuição do Estado, em 1850, através da ***promulgação da Lei 601, conhecida como Lei de Terras, criando mecanismos que desencadeiam a mercantilização da terra***. Seu objetivo era interditar o acesso dos negros à terra e dificultar o acesso dos imigrantes que vieram substituir a mão de obra escrava. Em seu texto a lei estabelece que:

Art. 11. Os posseiros serão obrigados a tirar titulos dos terrenos que lhes ficarem pertencendo por effeito desta Lei, e sem elles não poderão hypothecar os mesmos terrenos, nem alienal-os por qualquer modo.

Esses titulos serão passados pelas Repartições provinciaes que o Governo designar, pagando-se 5\$ de direitos de Chancellaria pelo terreno que não exceder de um quadrado de 500 braças por lado, e outrotanto por cada igual quadrado que de mais contiver a posse; e além disso 4\$ de feittio, sem mais emolumentos ou sello.

Art. 12. O Governo reservará das terras devolutas as que julgar necessarias: 1º, para a colonisação dos indigenas; 2º, para a fundação de povoações, abertura de estradas, e quaesquer outras servidões, e assento de estabelecimentos publicos: 3º, para a construção naval.

Art. 14. Fica o Governo autorizado a vender as terras devolutas em hasta publica, ou fóra della, como e quando julgar mais conveniente, fazendo previamente medir, dividir, demarcar e descrever a porção das mesmas terras que houver de ser exposta á venda, guardadas as regras seguintes:

§ 1º A medição e divisão serão feitas, quando o permittirem as circumstancias locaes, por linhas que corram de norte ao sul, conforme o verdadeiro meridiano, e por outras que as cortem em angulos rectos, de maneira que formem lotes ou quadrados de 500 braças por lado demarcados convenientemente.

§ 2º Assim esses lotes, como as sobras de terras, em que se não puder verificar a divisão acima indicada, serão vendidos separadamente sobre o preço minimo, fixado antecipadamente e pago á vista, de meio real, um real, real e meio, e dous réis, por braça quadrada, segundo for a qualidade e situação dos mesmos lotes e sobras.

§ 3º A venda fóra da hasta publica será feita pelo preço que se ajustar, nunca abaixo do minimo fixado, segundo a qualidade e situação dos respectivos lotes e sobras, ante o Tribunal do Thesouro Publico, com

assistencia do Chefe da Repartição Geral das Terras, na Província do Rio de Janeiro, e ante as Thesourarias, com assistencia de um delegado do dito Chefe, e com aprovação do respectivo Presidente, nas outras Províncias do Imperio (BRASIL, 1850).

Dessa forma, assim como na Europa, o capital, no Brasil, usurpou as terras devolutas que eram ocupadas por posseiros, uma vez que esses não possuíam o título da terra juridicamente e isso passava a ser uma exigência da nova lei. Além de inibir o acesso dos negros e imigrantes às terras, o Império impõe aos posseiros, indivíduos que sobreviviam da agricultura, que comprem os lotes que cultivavam. Porém, como eles poderiam pagar por essa terra se retiravam dela apenas o necessário para o sustento da família?

Para expandir as plantações cafeeiras sem maiores empecilhos, os grandes proprietários contaram com o apoio estatal, através da Lei de Terras e, dessa forma, eles adquiriram títulos de propriedade com facilidade. De acordo com Silva (1985 apud BATISTA, 2012, p. 24),

[...] quando os ocupantes das terras, que viviam da agricultura de auto-subsistência (camponeses imigrantes, mestiços, indígenas), apresentavam resistência, a burguesia cafeeira usava da violência e, mais recentemente, da disseminação de doenças contagiosas. Quando o capital encontrava terras com proprietários, esses tinham duas opções: ou integravam-se à expansão do café, tornando-se produtores, ou vendiam suas terras, para que o capital pudesse se estabelecer.

Sendo assim, essas relações de expansão e dominação capitalista provocam a alta dos preços da terra e, conseqüentemente, a especulação fundiária, além de favorecer a disponibilidade de força de trabalho, pois os trabalhadores livres, sem meios para promover sua subsistência, se veem obrigados a vender sua força de trabalho. Dessa forma, percebe-se que na formação sócio-histórica brasileira a constituição do mercado de terras tem uma relação inseparável com a constituição do mercado de trabalho assalariado e essas mediações foram determinantes para a formação da sociedade de classes no Brasil e para o agravamento das expressões da questão social como, por exemplo, o desemprego e a falta de moradia.

Nesse aspecto, observa-se também que

O Estado, com seu monopólio da violência e suas definições da legalidade, tem papel crucial no apoio e na aproximação desses processos, havendo, [...] consideráveis provas de que a transição para o desenvolvimento capitalista dependeu e continua a depender de maneira vital do agir do Estado (HARVEY, 2013, p. 121).

Portanto, a formação do capitalismo brasileiro está intrinsecamente ligada à questão agrária enquanto concentração fundiária e mecanismo de acumulação primitiva de capital. Essa foi necessária, por sua vez, para disponibilizar força de trabalho “livre” no mercado, pois como expressa Marx (1996, p. 262), “essa superpopulação torna-se, por sua vez, a alavanca da acumulação capitalista, até uma condição de existência do modo de produção capitalista”.

Dessa forma, a terra passa a ser uma mercadoria, cujo valor cresceu paralelamente ao desenvolvimento do sistema capitalista, no Brasil. Sua mercantilização desencadeou a apropriação desigual do espaço, seja ele urbano ou rural. As relações capitalistas de produção refletiram diretamente nas formas de ocupação do espaço. Dessa forma, sendo o valor a expressão do uso, a apropriação da terra gerou um conflito entre os proprietários e aqueles que necessitam dela, pois

[...] a burguesia rompe com a atomização do trabalho próprio aos períodos anteriores [...] mas mantém e aprofunda o caráter privado da propriedade, posto que se faz proprietária não apenas dos meios de produção, mas se apropria, diretamente, do trabalho alheio (SILVA, 2010, p. 50).

Assim, refletindo sobre a acumulação primitiva partilhamos do pensamento de Harvey (2013, p. 121) de que, todas “[...] as características da acumulação primitiva que Marx menciona permanecem fortemente presentes na geografia histórica do capitalismo até os nossos dias”⁷. O processo de expulsão de populações, sejam urbanas ou rurais, a substituição da agricultura familiar pelo agronegócio e a privatização dos recursos naturais para garantir a expansão do capitalismo. Dessa forma, percebemos que

⁷ Na continuidade deste capítulo buscamos fazer um debate histórico do direito à moradia até meados da década de 1970. Portanto, discutiremos de forma mais abrangente os mecanismos da acumulação primitiva na contemporaneidade, a qual Harvey nomeou de acumulação por espoliação, nos capítulos dois e três, uma vez que esses capítulos debatem a atual legislação habitacional brasileira (2) e as respostas do Estado ao direito à cidade e a terra urbanizada (3) tendo a crise capitalista em curso como determinante.

Alguns dos mecanismos da acumulação primitiva que Marx enfatizou foram aprimorados para desempenhar hoje um papel bem mais forte do que no passado. O sistema de crédito e o capital financeiro se tornaram como Lenin, Hilferding e Luxemburgo observaram no começo do século XX, grandes trampolins de predação, fraude e roubo. A forte onda de financialização, domínio pelo capital financeiro, que se estabeleceu a partir de 1973 foi em tudo espetacular por seu estilo especulativo e predatório. Valorizações fraudulentas de ação, falsos esquemas de enriquecimento imediato, a destruição estruturada de ativos por meio da inflação, a dilapidação de ativos mediante fusões e aquisições e a produção de níveis de encargos de dívida que reduzem populações inteiras, mesmo nos países capitalista avançados, a prisioneiros da dívida, para não dizer nada da fraude corporativa e do desafio de fundos (a dilapidação de recursos de fundos de pensão e sua dizimação por colapsos de ações e corporações) decorrentes de manipulações do crédito e das ações – tudo isso são características centrais da fase do capitalismo contemporâneo (HARVEY, 2013, p. 122-123).

1.2 Estado, Capital e as primeiras respostas ao direito à moradia no Brasil

O debate sobre a habitação urbana existe desde o século XIX, após a Revolução Industrial Europeia, uma vez que o capital exigia das cidades novas necessidades, impondo novos padrões de circulação de mercadorias e higiene. São conhecidos os relatos sobre as precárias condições de moradia destinadas aos trabalhadores: cortiços, estalagens e casas de cômodo ditavam os limites para sua circulação nos centros urbanos. Nesses locais, desprovidos das condições básicas de saneamento e vivendo em situação de extrema pobreza, um grande número de pessoas partilhava as residências o que, por sua vez, veio a facilitar a difusão de epidemias. Nesse sentido, os órgãos governamentais buscaram soluções para manter a reprodução da mão de obra, e garantir a existência da classe burguesa e do seu método de exploração capitalista.

Martinelli (1995, p. 41) expressa que, as mudanças ocorridas no cenário econômico de característica industrial/fábrica resultaram em mudanças na forma de pensar e organizar as cidades, pois “o surgimento das cidades industriais impôs uma nova fisionomia ao contexto social, passando a própria urbanização a ser uma variável da industrialização capitalista”. Nesse contexto, nota-se que, com o processo de expansão capitalista existe uma contínua desvalorização do ser humano, uma vez que as relações sociais se coisificam, o homem se torna mercadoria e com a migração para os grandes centros o material humano passa,

além de ser mercadoria, a ser uma *mercadoria barata*. Dessa forma, o proletariado crescia em ritmo muito mais acelerado do que a capacidade de absorção do mercado, logo “o exército industrial de reserva crescera a tal ponto que passara a abrigar um grande número de pessoas que jamais conseguiam penetrar no circuito do capital, acabando por cair em uma situação de pauperismo” (MARTINELLI, 1995, p. 80).

Oliveira (2009) expressa que, no Brasil, o adensamento populacional, especificamente no século XX, reproduz, em linhas gerais, os fenômenos ocorridos nos países europeus industrializados: a constituição e crescimento das cidades se deram através da exploração de uma classe (os trabalhadores) que, desprovida de bens e condições de subsistência, multiplica o volume de habitações coletivas. No Rio de Janeiro, São Paulo, Pernambuco, Bahia e Alagoas ocorrem migrações da classe trabalhadora para os centros urbanos em formação, sendo que o número de trabalhadores crescia mais em umas localidades do que em outras; eles migravam de acordo com o nível de incentivos industriais que eram ofertados nesses estados. Sem muitas condições de acesso a moradia, os trabalhadores começaram a construir suas casas em áreas próximas às indústrias.

Com a expansão das cidades há uma mudança no quadro habitacional e se fez necessário formular respostas mais concretas para administrar o crescimento populacional das cidades industriais. Sem acesso a um trabalho que ofertasse condições financeiras adequadas para sobreviver, os trabalhadores ocupavam terrenos em áreas faveladas, cortiços, estalagens e casas de cômodo, pois os custos para residir em uma casa em áreas centrais transcendiam o preço da sua força de trabalho. O cortiço foi a forma mais rápida e de baixo custo que o capitalismo encontrou para reproduzir a classe trabalhadora, porém esses espaços tinham precariedade sanitária, o que exigiu, posteriormente, investimentos na área habitacional.

Segundo a Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP (1985, p. 25), em 1882, o governo imperial promove uma “sucessão de decretos⁸ concedendo favores às empresas relativos à construção de ‘habitações para operários e classes

⁸ Decretos número: 3.151 (1882), 9.509 a 9.511 (todos em 1885) (FINEP, 1985, p. 25).

pobres⁹”. O decreto 9.509, de 1885, estipulava normas relativas a saneamento que eram fiscalizadas pela Junta Central de Higiene Pública. Caso a construção não respondesse às exigências, estas eram demolidas. Contudo, o processo para a construção das casas higiênicas e a retirada da população dos cortiços se deu posteriormente e de forma impositiva.

Os primeiros incentivos do governo republicano para intervir na questão também se iniciam com o processo de construção e fiscalização da moradia higiênica que promovia distribuição de energia, abastecimento de água e eliminação de “imundices” através de um discurso moralizador de médicos e higienistas da época. As casas higiênicas foram construídas através da iniciativa privada e concessão de terras pelo Estado, pois era necessário criar a ilusão de que havia interesse em solucionar a problemática da moradia sem demonstrar as reais intenções da classe dominante, que eram de consolidar o modo de produção capitalista e garantir a expansão do capital.

Além das casas higiênicas, o Império, via decreto 3.151/1882, promoveu incentivos habitacionais destinados especificamente aos operários na cidade do Rio de Janeiro. As empresas que construíssem residências para seus funcionários teriam isenção de impostos por 15 ou 20 anos; essas residências ficaram conhecidas como *vilas operárias* ou *vilas cidadelas* e abrigavam seus próprios trabalhadores (FINEP, 1985; ROLNIK, 1988). Todavia, poucas empresas investiram na formação de vilas operárias. A grande maioria, visando a lucratividade, investiu em *vilas higiênicas* ou *vilas particulares* que poderiam ser alugadas para operários e trabalhadores não inseridos no mercado de trabalho formal, além de não ter a necessidade de disponibilizar acesso a saúde e educação.

O grande capital promoveu a construção de habitação para a classe operária e, segundo Bonduki (2004, p. 46 e 47 apud OLIVEIRA, 2009, p. 24) essa produção de moradia (vilas) foi pensada para “alugar” e ficou conhecida como produção rentista. Embora existisse um número irrisório de empresas que cedesse a moradia para seus funcionários, elas eram compostas de unidades unifamiliares que seriam alugadas para os trabalhadores.

⁹ A classe pobre a qual se refere a FINEP (1985) diz respeito aos trabalhadores não inseridos no mercado de trabalho formal, aqueles que não tinham uma remuneração fixa, pois trabalhavam como autônomos ou prestando serviços.

Na produção rentista, predominou a construção por encomenda, que permitia a participação de investidores de diferentes portes, inclusive pequenos. Para o proprietário do imóvel [...] a produção rentista propiciou o surgimento de várias modalidades de moradia de aluguel. Uma delas foi a vila operária, sob a forma de pequenas moradias unifamiliares construídas em série.

Essas vilas eram compostas por trabalhadores que já estavam empregados nas indústrias circunvizinhas e uma soma de familiares que aguardavam uma oportunidade de emprego, pois acreditavam que estando próximos das fábricas esse processo seria facilitado. No que se refere a esse debate, Lefebvre (2001, p. 144), fazendo apropriação do pensamento de Marx sobre o exército industrial de reserva, afirma que a “[...] cidade contém a população exigida pelo aparelho produtivo e ‘o exército de reserva’ que a burguesia reclama para pensar sobre os salários tanto como para dispor de uma ‘rotatividade’ de mão de obra”.

Nesse sentido, Engels (1872 apud OLIVEIRA, 2009) aponta que o desenvolvimento das vilas atendia aos anseios capitalistas, uma vez que buscaram minimizar a penúria dos trabalhadores e não solucionar o problema. Com relação a esse fato, nota-se que, além da isenção de impostos que promoveu um lucro significativo aos empresários industriais, esses ainda conseguiram concessões e facilidades similares às concedidas aos latifundiários com a agroexportação, ou seja, a apropriação de lotes de terra para a construção das vilas operárias.

O aluguel nas vilas operárias era tabelado pela legislação, ou seja, mesmo com todos os incentivos governamentais, os trabalhadores ainda pagavam um valor “simbólico” por sua moradia (entre sete a trinta mil réis). Contudo, segundo Kowarick e Ant (1988), o aluguel cobrado correspondia à metade da remuneração auferida pelos trabalhadores, o que impossibilitava vários operários de residirem nelas, pois eles mal tinham dinheiro para suprir as necessidades alimentares da família. O acesso às residências era estabelecido de acordo com a quantidade de pessoas e a função desenvolvida pelo operário: os melhores cargos tinham as melhores casas (FINEP, 1985). A construção dessas casas favoreceu aos empresários que investiram na área habitacional, uma vez que eram demandadas e ocupadas por trabalhadores com melhores postos de trabalho e assalariamento, enquanto que a grande massa de operários continuava residindo em cortiços, agora chamados de

“vilas higiênicas”, que foram readaptados para atender minimamente a legislação. Nesse sentido, Rolnik (1988, p. 82) expressa que as vilas higiênicas “se diferenciam dos cortiços por conter, no interior de cada unidade, as áreas de cozinhas, lavar, banhar e defecar. [...] Além disso, as atividades que mais são coletivas e misturadas no cortiço passam a ocorrer nos fundos de cada casa, longe das vistas dos vizinhos”. Segundo Blay (1985, p. 108), a lógica empreendida para a construção dessas foi a de que as “[...] casas devem ser baratas, pois o trabalhador é mal pago; para quem ganha pouco, a solução não está em ganhar mais, mas em lhe ser oferecida uma casa pobre e barata”. Assim, como a qualidade da habitação nas vilas particulares era inferior à das vilas operárias, o aluguel cobrado para residir nelas era mais barato, porém ainda oneroso para a remuneração que os trabalhadores recebiam.

Embora as vilas operárias tivessem uma aparência confortável, uma vez que cumpriam com a legislação vigente, que garantia um ambiente higienizado com acesso às necessidades básicas (saúde, educação, alimentação e lazer)¹⁰, sendo fiscalizado pela Junta Central de Higiene Pública, elas serviam enquanto instrumento coercitivo para a classe trabalhadora, uma vez que os operários ficavam submissos aos patrões para manter as vantagens de acesso a serviços que a vila dispunha para ele e sua família. Nelas, os trabalhadores tinham horários controlados de circulação dentro e fora da vila, ou seja, os trabalhadores eram vigiados com relação à vida coletiva e social. No que se refere à vida nas vilas operárias Rolnik (1988, p. 83) expõe que

Quem mora na vila cidadela deve ter um comportamento “em casa” e “na rua” tão disciplinado e organizado quanto o comportamento “na fábrica”. Isto é garantido por uma série de controles presentes nas cidadelas: obrigatoriedade de frequentar a igreja, toque de recolher a noite, bailes vigiados. Além destes, evidentes, a própria identificação patrão/senhorio já significa maior controle sobre o trabalhador: a concessão da casa era apresentada como um privilégio para o operário, alcançada por este graças a um comportamento exemplar na produção, ou seja, regularidade, produtividade, dedicação e, sobretudo, submissão.

¹⁰ A legislação estabelecia que as vilas operárias deveriam ter um ou mais médicos, de acordo com o número de funcionários, para atender os moradores da vila, assim como dispor de local apropriado para estudo dos filhos dos operários (FINEP, 1985).

Além disso, as vilas operárias mantinham os trabalhadores longe dos bairros onde os militantes se encontravam para debater política. Na lógica do capital, os trabalhadores deveriam ser protegidos do acesso aos sindicatos, pois na época prevaleciam as ideias anarquistas e socialistas trazidas pelos imigrantes europeus.

A habitação, nesse período (final do século XIX), no Brasil, foi se desenvolvendo para responder os interesses do capital, uma vez que, as vilas higiênicas se tornaram a mola mestra para amenizar a questão do acesso à moradia dos trabalhadores não inseridos no mercado de trabalho formal, diferentemente das vilas operárias que, além da casa, proporcionavam acesso a equipamentos sociais aos funcionários de uma determinada empresa. Como foi destacado anteriormente, ambas traduzem a lógica de mercado pensada para o direito à habitação no solo urbano. A construção das vilas cidadelas atraem os trabalhadores melhor remunerados para alugueis mais caros, mantendo a ordem necessária para o desenvolvimento da indústria. Nas vilas particulares – os cortiços legalizados – a lógica era alugar mais barato e em maior quantidade para gerar lucro, uma vez que não havia ainda muitas opções de investimento na cidade e poucos empresários podiam investir na indústria que era muito incipiente. Rolnik (1988) expressa que não existia uma diferenciação econômica entre a maioria dos moradores das vilas (cidadelas ou particular), entretanto, do ponto de vista ideológico a fronteira era estabelecida entre a miséria permitida, útil, explorada e a miséria ilegal, perigosa.

Portanto, o mercado imobiliário é uma das mediações que perpassa a precariedade da moradia no Brasil, uma vez que a lógica pensada para responder as demandas habitacionais foi a partir do aluguel. Segundo Bonduki (1999) em 1920, em São Paulo, apenas 19% das moradias eram ocupadas pelos seus proprietários, ou seja, a cidade era “inquilina”, o que demonstra a falta de investimento para aquisição da casa própria. A lógica capitalista do aluguel se constituía em uma excelente forma de investimento e remuneração que proporcionava a valorização imobiliária. Essa característica permanece associada a outras iniciativas governamentais até meados da década de 1950.

Respaldado no discurso de médicos higienistas, durante as primeiras décadas de 1900, o governo realiza muitas demolições dos cortiços não higiênicos, que eram considerados “focos de promiscuidade” e epidemias. Essas demolições estão associadas, especialmente nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, ao

projeto de reforma das cidades operado pelas elites republicanas, seguindo modelos dos países industrializados europeus, com ruas largas para circulação de mercadorias e sem pobres circulando em meio à elite comerciaria e industrial. Essas cidades, principalmente a do Rio de Janeiro, perderam uma série de investimentos estrangeiros, em tese, em função da ocorrência frequente de epidemias, o que reforçou a ideia de “limpeza do centro urbano” e fez com que as elites pressionassem o presidente da República a derrubar os cortiços e casarões do centro da cidade via decreto, ou seja, com a força da lei e com aparato policial, levando a população a migrar para regiões vizinhas, conhecidas como *favelas* (FINEP, 1985; KOWARICK e ANT, 1988; OLIVEIRA, 2009). No caso do Rio de Janeiro foram demolidos cerca de três mil abrigos considerados inadequados e,

[...] tal como acontecera com a capital francesa, velhas moradias destruídas não foram substituídas por novas, e a população pobre, varrida do coração da cidade, não encontraria refugio senão nos pontos mais distantes da periferia ou galgaria os morros, então quase desabitados, para plantar neles os barracos das primeiras favelas (FINEP, 1988, p. 14).

Assim, Blay (1985, p. 63) expressa que os investimentos privados para construir habitações operárias não eram destinados às áreas centrais e mais valorizadas, logo, a “[...] cidade cresce à base de uma diferenciação social nítida, e o solo inscreve as diferenças de classe que surgem nesta primeira etapa da acumulação industrial”. A autora expõe que, no caso de São Paulo, as vilas operárias foram construídas em áreas indicadas pelo Governo Municipal, distantes das zonas centrais onde residia a elite paulista. Kowarick e Bonduki (1988, p. 134) complementam que

Mais do que nunca, a cidade de São Paulo tornou-se uma cidade segregada, pois as políticas públicas foram canalizadas para a transformação urbana que beneficiou as camadas de médio e alto poder aquisitivo, ao mesmo tempo que continuavam a se reproduzir as múltiplas periferias desprovidas de serviços básicos e em que as favelas, até então quantitativamente insignificantes em São Paulo, passaram a crescer aceleradamente.

As desigualdades no território urbano retratam a lógica segregadora do sistema capitalista, uma vez que a segregação espacial compreende a segregação de classes, logo a terra urbana e o acesso à moradia não estão disponíveis para

todos os cidadãos, principalmente em locais privilegiados, com infraestrutura adequada, equipamentos sociais e facilidade de acesso. Dessa forma, os espaços urbanizados se constituem em uma mercadoria cara para a maioria da população que tem o acesso à renda fragilizado, pois o processo de reprodução da vida social ocorre de forma desigual, transformando as cidades em lugares de especulação financeira e imobiliária.

Na medida em que a industrialização e a urbanização cresciam a demanda social por moradia crescia junto. Assim, com a complexidade e agravamento das questões por moradia, no início do século XX, as organizações de classe do Rio de Janeiro e São Paulo, os sindicatos e, principalmente, as Ligas de Bairro fizeram grandes greves reivindicando moradia. Além do fortalecimento e união das organizações sociais, naquele momento algumas categorias somaram-se à causa, a exemplo de chefes de polícia e médicos. Tal vinculação levou a um acordo entre o governo e algumas organizações de classe e, através dos incentivos governamentais são construídas habitações e vilas operárias com o apoio do capital industrial para operários e dos trabalhadores não inseridos no mercado de trabalho formal, além de investimentos na área do transporte coletivo que ligava as zonas habitáveis aos locais de trabalho (FINEP, 1985; KOWARICK e ANT, 1988).

É nesse mesmo contexto que o mundo tem um dos capítulos mais obscuros da sua história, a I Guerra Mundial (1914-1918). A Guerra dificultou o acesso a produtos importados, ocasião que proporcionou a chamada “substituição de importações” e o crescimento das indústrias brasileiras suprimindo o mercado interno com alguns desses artigos. Com o término da Guerra, o Brasil estreita relações com os Estados Unidos que subsidia financeiramente o país. Nesse período ocorre um incremento na imigração, provocado pela Guerra, que dá volume às pressões do operariado urbano.

Em 1920, através do decreto nº 4.209, complementar ao decreto 2.407/1911, foi estabelecida legalmente uma política de habitação mercantilista que promove incentivos ao setor privado para construir residências para alugar. A partir desse decreto, além da concessão de terra e isenção de impostos, o governo auxilia financeiramente as construções, através de empréstimos garantidos por Títulos de Dívida Pública (FINEP, 1985).

Também entre as décadas de 1920 e 1930 foram criadas as primeiras Caixas de Aposentadoria e Pensões, através do decreto nº 4.682/1923 que ficou conhecido como a Lei Eloi Chaves; que foram posteriormente, substituídas pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) – materialização da preocupação do governo em reorganizar as relações econômicas juntamente com a questão social. Naquele momento, tais instituições foram as principais fontes de financiamento para construção de moradias. Além disso, o governo estabeleceu que os alugueis das casas populares deveriam ser reduzidos para que aumentasse o acesso à moradia alugada dos trabalhadores não inseridos no mercado de trabalho formal.

A construção de unidades habitacionais via os IAPs dividia-se em três modalidades de planos (A, B e C), que variavam de acordo com o público a que se voltava e o tipo de benefício concedido. O Plano A destinava-se à venda e ao aluguel de casas ou apartamentos exclusivamente aos associados. O Plano B se voltava também ao associado, contudo tinha como objetivo o financiamento de casas ou apartamentos, ou materiais de construção para que o trabalhador pudesse construir sua moradia em seu próprio terreno. O Plano C era oferecido a qualquer pessoa física ou jurídica e tinha por objetivo a realização de empréstimos e hipotecas (BRASIL, 1937). Contudo, com os baixos salários que os trabalhadores recebiam era complicado ingressar em um plano; isso sem mencionar aqueles indivíduos que nem inseridos no mercado de trabalho estavam. Portanto, evidencia-se que os IAPs operavam com a mesma lógica mercadológica já preexistente nas políticas habitacionais, pois atuavam como operadores financeiros nessa área, com o objetivo de aumentar a remuneração de suas reservas.

Observamos, portanto, que nesse primeiro período da formação das cidades brasileiras, o Estado não intervinha na construção de habitações; apenas criava mecanismos legais para o desenvolvimento necessário à produção e manutenção das cidades.

Nos anos seguintes, o país passou por uma série de dificuldades, como reflexos da crise capitalista de 1929, a qual se configurou em uma crise estrutural, com repercussão em vários países e grandes mudanças econômicas e sociais. No Brasil, a moeda se desvalorizou rapidamente, apesar das restrições cambiais adotadas, porém apesar “[...] da crise e das dificuldades de toda ordem neste momento de subversão econômica internacional, veremos crescer a produção

brasileira de consumo interno, tanto agrícola como industrial” (PRADO JÚNIOR, 1981, p. 292).

Esta crise acabou levando o Estado brasileiro para um Regime Ditatorial – a chamada “Era Vargas” (1930-1945) – porém, esse é um período muito contraditório na história e, mesmo com restrições, os trabalhadores conquistam alguns direitos e os sindicatos recebem “apoio” governamental – por meio da promulgação populista e corporativa da Consolidação das Leis do Trabalho, em 1943. A história nos mostra que essas mudanças na legislação trabalhista foram necessárias para “controlar” as massas, uma vez que, a cada dia os trabalhadores se fortaleciam com o crescimento industrial do país. O Estado passou a atuar, a partir de então, de modo mais sistemático e contínuo, como mediador dos conflitos entre capital e trabalho para manter os padrões de reprodução – trata-se do padrão de intervenção estatal do estágio monopolista do capital.

Com o término da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), ocorrem mudanças nas relações econômicas internacionais, com os países centrais ditando novas regras e meios de pensar a industrialização, nos países periféricos. O processo de crescimento internacionalizado acentuou a pauperização existente na classe trabalhadora brasileira, pois houve aumento da concentração regional do capital e de força de trabalho, o que provocou uma rápida extensão da malha urbana (KOWARICK e CAMPANÁRIO, 1988).

Após o ano de 1937, o Estado tornou possível a aquisição de terrenos à prestação e passou a incentivar a autoconstrução da casa própria, pois os IAPs não supriam a falta de moradias destinadas à população pobre. O acesso à habitação era financiado pelos próprios trabalhadores, logo, só tinham acesso aos terrenos trabalhadores inseridos em atividades formais e a localização dos terrenos era nas zonas periféricas – locais sem infraestrutura, distantes do centro, onde se concentravam os locais de trabalho. Quem não tinha emprego formal ficava relegado a pagar o aluguel das casas populares ou ir construir sua própria moradia nas favelas que se formavam em volta das cidades.

Entretanto, a questão da moradia passava a ser vista como um bem básico para a reprodução de força e trabalho, logo, um fator econômico importante na estratégia de industrialização do país. Então, o Estado passou a questionar o setor privado, o que leva a cortes nos privilégios garantidos aos investidores e novos

modelos de construção de moradia pelas empresas. Agora, o próprio Estado passa a orientar a construção de moradias, marcando o início da produção de habitação social no Brasil (FERRARI, 2013).

Nesse mesmo período ocorreu o aumento das transações imobiliárias, assim como dos valores dos imóveis, pois segundo Bonduki (1999), os imóveis construídos nesse momento seriam destinados às classes de mais alta renda, com enfoque no embelezamento da cidade e garantia de boa localização para a elite. Contudo, o Estado preocupado com a baixa no investimento industrial e aumento no setor predial, através de uma série de medidas, dificulta o crédito imobiliário o que prejudica principalmente a classe operária, uma vez que essas medidas resultam no aumento dos alugueis.

Como medida para tentar controlar os alugueis, em 1942, o governo promulgou a Lei do Inquilinato, via decreto-lei nº. 4.598, que “congelou” os preços de todos os alugueis no período de dois anos. Em um primeiro momento, a população operária se beneficiou, pois se tornou possível guardar parte de seus rendimentos. Contudo, ocorreu um desinteresse do capital privado em investir em habitações de aluguel, uma vez que essas não eram mais tão rentáveis e não possuíam mais as isenções fiscais com as quais contavam antes do período Vargas (BONDUKI, 1988; BONDUKI, 1999). Devido ao congelamento, os investidores procuraram outros meios de obter lucro, vendendo ou destinado outro uso às casas de aluguel, o que prejudicou a maioria dos trabalhadores, uma vez que esses foram despejados (BONDUKI, 1999; KOWARICK e ANT, 1988).

Bonduki (1988) relata que em São Paulo, nessa década, ocorreu um processo significativo de expulsão da população de baixa renda, sendo que, em 1945, foram assinadas mais de 2.614 ações de despejo, ressaltando que estas foram as que chegaram a julgamento, ou seja, os dados oficiais do ponto de vista legal, não sendo computadas as ações que não chegaram a julgamento. Para o autor, a Lei do Inquilinato foi uma medida de intervenção do Estado para desmobilizar o modelo da casa alugada e implantar o modelo da casa própria. Assim, observa-se que, após a década de 1940, há um crescimento acelerado nas zonas periféricas em função da falta de opção para solucionar a questão habitacional. Data desta época também a formação de favelas na cidade de São Paulo.

A casa para aluguel permanece como modalidade de habitação importante para a classe trabalhadora até os anos 1950, a partir de quando o chamado “perfil periférico” passa a ser bastante presente. O perfil periférico se relaciona aos rearranjos da industrialização para expansão do capitalismo e correspondia à comercialização de lotes de terra tipicamente rurais, ou seja, que não ofertavam infraestrutura urbana necessária para habitação, em áreas distantes dos centros das cidades (KOWARIK e ANT, 1988).

Segundo Kowarik e Bonduki (1988), a venda de lotes em zonas periféricas foi uma estratégia do capital que beneficiava os interesses dos proprietários de terra e loteadores, assim como ao capital especulativo, uma vez que as zonas pioneiras foram vendidas a baixo custo, em prestações compatíveis com o salário dos trabalhadores e, com o passar do tempo foram ganhando valor, pois os trabalhadores começaram a construir suas residências e assim exigir o mínimo necessário para habitar (água, energia, saneamento e transporte). Os autores ainda ressaltam que, para manter a expansão das zonas periféricas o Poder Público

[...] deixou de exercer sua função de fiscalização e controle sobre a expansão urbana e a edificação de moradias, posto que tanto os loteamentos abertos na área periférica como as casas ali construídas eram clandestinos no sentido de desrespeitarem os padrões mínimos exigidos pela legislação urbanística e código de obras (KOWARIK; BONDUKI, 1988, p. 137).

Com os alugueis abusivos, a casa própria se tornou a grande aspiração da população pobre, mesmo sendo ofertada em bairros periféricos. Essa aspiração foi muito importante no período do Estado Novo na medida em que representava uma base material para a família operária, que no período de desemprego, doença ou velhice não estaria comprometida com o pagamento de um aluguel, além de alimentar a ideologia da casa própria ser um “símbolo do crescimento econômico” e valorização do trabalhador (BONDUKI, 1999; KOWARICK e ANT, 1988).

Mesmo registrando-se essas facilidades ofertadas desde períodos anteriores para o desenvolvimento do mercado imobiliário, o Estado populista brasileiro assume uma postura mais interventiva em face da questão da moradia e, de acordo com Bonduki (1999), no período de 1946 até 1964, foram criados vários órgãos

governamentais para intervir na questão da habitação popular como um problema a ser resolvido pelo Governo.

Ressaltamos que, no Brasil, entre os anos de 1945 até 1964, houveram governos populistas que, aparentemente, se preocupavam com as demandas sociais levantadas pela grande massa da população e, ao mesmo tempo, serviam as elites incentivando e expandindo a industrialização e a economia nacional. Foi uma marca desses governos uma política ambígua, de caráter transformista e contraditório. Assim, no que se refere à habitação são desenvolvidas algumas medidas que demonstram a preocupação do Estado com a problemática social, contudo, estas continuam atendendo, predominantemente, a lógica de expansão da acumulação capitalista.

Em 1946, foi criada a Fundação da Casa Popular (FCP), via decreto nº 9.218. Esse órgão era voltado exclusivamente à provisão de moradia para as populações de menor poder aquisitivo, incluindo os trabalhadores informais, que ficavam de fora do âmbito de benefícios oferecidos pelos diversos IAPs. No entanto, sem fonte garantida de recursos a FCP nunca atuou da maneira esperada, produzindo ao longo de sua existência, menos unidades habitacionais que os IAPs (FERRARI, 2013). Para Kowarik e Bonduki (1988), a principal funcionalidade desse órgão foi seu papel na barganha de votos com os estados, de forma que a seleção das cidades para a construção dos conjuntos, bem como a distribuição das unidades habitacionais obedeciam a critérios clientelistas. Por outro lado, o Departamento de Habitação Popular (DHP) do Distrito Federal (criado via Decreto nº 9.124, também de 1946) merece destaque na análise de Bonduki (1999), pois tinha uma visão do problema habitacional como questão social, defendendo a urbanização das regiões periféricas e a construção de residências em locais já equipados, como as regiões centrais.

Também numa comparação entre esses órgãos, Ferrari (2013, p. 136) expressa que existem diferenças conceituais entre a FCP e o DHP, sendo que

[...] a FCP defendia a casa própria em pequenos grupos de unidades isoladas, sem a previsão de equipamentos coletivos, enquanto o DHP assumiria a produção de grandes conjuntos de habitações em edifícios multifamiliares para locação, associados a equipamentos e grandes áreas comuns.

A década de 1960 é extremamente significativa para o entendimento da política habitacional, no Brasil, por tratar-se do momento em que foi desenvolvido um novo modelo de política de habitação. Não é por acaso que mesmo com todas as problemáticas vivenciadas no processo de produção da moradia popular essa questão ainda não havia assumido o status de *crise*, o que veio ocorrer após 1960, pois as medidas populistas acabaram por agravar o déficit habitacional (FINEP, 1985). Como expõe Ferrari (2013, p. 153-154)

No “Plano de Metas” do presidente Juscelino Kubitschek não há referências expressas à moradia social, as preocupações estatais se voltam para o desenvolvimento da indústria e a construção da nova capital e, assim, nenhuma proposta de política habitacional nacional é realizada. [...] Consequência da falta de políticas eficientes no campo da habitação, em 1962 o déficit de moradias passa a ser um problema de ordem maior e chega a configurar uma crise.

Maricato (1987, p. 22) expõe que, “na década de [19]50/60, enquanto a população total do país cresceu 35%, a população urbana cresceu 68%”. Assim, observa-se que a preocupação estatal estava voltada para o fortalecimento da industrialização nacional. Dessa forma, e respondendo aos objetivos do capital estrangeiro, a política econômica nacional-desenvolvimentista adotada no período, através de facilidades fiscais, atraiu investimentos internacionais. Contudo, a questão habitacional não foi trabalhada e com a migração campo-cidade intensificada, na década de 1950, o déficit de moradia torna-se um problema de ordem maior e exige do Estado novas estratégias, pois

Agora não se tratava mais de construção de casas isoladas ou mesmo de conjuntos residenciais; a questão a partir deste momento estava relacionada com o destino do campo e da cidade, vale dizer, com problemas de reforma agrária e urbana, e com o próprio desenvolvimento do país (FINEP, 1985, p. 67).

Em 1964, o Brasil sofre o golpe militar e durante 20 anos vivencia um regime ditatorial, sob a administração de militares, que foi orquestrado pelo empresariado nacional subordinado ao capital financeiro internacional com o apoio da grande mídia.

No que se refere à habitação, o Plano Nacional de Habitação adotado pelo regime militar, embora tenha sido criado para minimizar o *déficit* habitacional brasileiro que assolava a população de baixa renda veio, em verdade, estimular a indústria da construção civil, assim, aquecendo as engrenagens do sistema capitalista que, por sua vez, possibilitou um volume significativo de empregos de baixa qualificação. Para tal, se fez necessário montar um sistema financeiro especializado no financiamento de casas populares em longo prazo.

A nova política habitacional além de manter a característica mercadológica, aprofunda-a, associando explicitamente a política pública com o capital bancário. Seus princípios norteadores eram a rentabilidade e a auto sustentação. No entanto, esta dependia diretamente da capacidade de arrecadação dos seus órgãos financiadores (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS¹¹ e Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE), portanto, esteve também mais vulnerável às flutuações macroeconômicas (MACHADO, 2008).

Na nova política, os principais atores foram o Banco Nacional de Habitação (BNH) integrado ao Sistema Financeiro Habitacional (SFH). Ambos foram criados através da Lei 4.380/1964 e começaram atuando de forma lenta devido à falta de recursos. Em sua gênese o SFH contava com 1% do rendimento em folha dos trabalhadores em regime celetista, dotações da união e emissão de títulos e de 4% do valor dos aluguéis recebidos pelos proprietários de imóveis (PAIVA, 2001 apud MACHADO, 2008). A situação se modificou em 1966, uma vez que o BNH começava a contar com recursos do recém criado FGTS – criado através da Lei n. 5.107, de 14 de setembro de 1966 como um tipo de poupança compulsória, constituída com base em 8% dos salários do mercado de trabalho formal – e do SBPE – sistema de poupança voluntária. O FGTS era utilizado para financiar as obras destinadas à população de baixa renda, enquanto o SBPE financiaria o setor de classe média e alta.

Entre 1964 e 1969, o BNH desenvolveu, predominantemente, ações voltadas a programas de remoção compulsória de favelas com a realocação da população em conjuntos habitacionais. Contudo, como essas ações não estavam

¹¹ “[...] o FGTS também é manipulado pelos governos em prol do capital, sob a forma de vários investimentos, por consistir num volume significativo de recursos a prazos bastante largos. Conhecidíssima é a vinculação deste fundo ao beneficiamento da construção civil, com o sistema do Banco Nacional de Habitação” (SANTOS, 2012, p. 165).

rendendo os lucros esperados o foco de suas ações se modificou e o Sistema Financeiro passou a priorizar o atendimento às famílias de renda média e alta (BLANCO JR., 2006 apud MACHADO, 2008). Nesse sentido Maricato (1987, p. 38) expressa que

Em 1969, a política de habitação popular tinha se revelado o mais completo fracasso, devido ao total descompasso entre os rendimentos da clientela popular (e sua lenta velocidade de correção) e as dívidas relativas ao financiamento da casa própria (e sua acelerada velocidade de correção).

De acordo com a autora, o BNH dispunha de recursos, pois era o agente nacional mais forte da política urbana, porém, devido ao seu perfil mercantil não tinha clientes com estrutura financeira para responder as exigências do mercado imobiliário. Dessa forma, o BNH passou a investir em grandes obras nas áreas de saneamento e transporte, visando responder aos interesses das empresas oligopolizadas.

O BNH começa a investir em projetos destinados a população de baixa renda, concretamente, a partir de 1976, com o revigoramento das Companhias de Habitação Popular (COHABs). Entretanto, Maricato (1987) reflete que para as COHABs atingirem a população que recebe de zero a três salários mínimos com as taxas que o BNH assegurava, era muito complicado, pois os terrenos haviam se valorizado o que levava a afastar, ainda mais, a classe trabalhadora dos grandes centros de circulação. Assim,

O isolamento dos conjuntos habitacionais, construídos sempre a longa distância dos locais de trabalho e locais de abastecimento e serviços, a falta de recursos das prefeituras para a produção dos complementos à habitação, a falta de recurso ou de interesses das empresas públicas em relação à implantação de redes de serviços, a falta de fiscalização da construção são alguns dos outros “enganos” cometidos. É surpreendente que experiências tenham sido levadas a cabo de Norte a Sul do Brasil e só depois de muitos fracassos, que resultam em custos sociais muito altos, as autoridades responsáveis começam a reconhecer a inviabilidade do BNH em serviços a população de rendas mais baixas (MARICATO, 1987, p. 45).

Segundo Maricato (2000), enquanto o crescimento econômico se manteve alto, o modelo funcionou criando uma nova classe média urbana, mas mantendo ao mesmo tempo grandes contingentes populacionais sem acesso a direitos sociais e

civis básicos. Quando, no início dos anos de 1980 surgiram os primeiros sinais de instabilidade financeira do SFH, houve retração dos saldos do FGTS e da poupança como rebatimentos da crise cíclica iniciada na década de 1970.

A crise capitalista foi, de fato, um divisor de águas para a política habitacional brasileira. De um lado, gerou recessão, inflação, desemprego e queda dos níveis salariais, e a partir de 1983, é visível a queda dos financiamentos tanto com recursos do FGTS como do SBPE. De outro lado, também foi pela mediação da crise capitalista que o Brasil transitou para o fim dos regimes militares e reconstituição da democracia, possibilitando o ressurgimento das lutas sociais, inclusive por moradia, que deram corpo a alterações importantes no perfil das respostas do Estado para esta questão.

CAPÍTULO 2:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E O MARCO LEGAL PARA A ATUAL POLÍTICA DE HABITAÇÃO

A história do capitalismo é marcada por contradições, em todo o desenvolvimento das suas forças produtivas, sendo caracterizada por momentos de grande acumulação e, contraditoriamente, por depressões e falências – nos termos de Mandel (1982), *ondas longas expansivas* e *ondas longas de declínio*. Tais contradições são inerentes ao capital, desvelando-se endogenamente nas crises, que são fenômenos cíclicos e constituintes do sistema fazendo com que o mesmo se reinvente a cada depressão. Netto e Braz (2008, p. 162) afirmam que “as crises são funcionais ao modo de produção capitalista, constituindo-se num mecanismo que determina a restauração das condições de acumulação, sempre em níveis mais complexos e instáveis, assegurando, assim, a sua continuidade”.

Nesse contexto, nos deteremos, ainda que embrionariamente, à crise capitalista de 1970, às tentativas de recuperação e manutenção das taxas de lucro através da reestruturação produtiva, mundialização do capital e da contrarreforma neoliberal que atingiu os Estados nacionais (BEHRING, 2003). A crise de 1970 fertilizou o terreno para a crise estrutural contemporânea. As sequelas desta são compartilhadas com todos os segmentos da vida social, atacando fervorosamente as políticas sociais e, conseqüentemente, os trabalhadores – classe fundamental na geração de toda a riqueza apropriada pelo capital.

É nesse contexto de crise que o Brasil, através da Constituição Federal de 1988 (CF/88), estabelece, impulsionado pelos movimentos sociais, o Estado Democrático de Direito. No que se refere à área urbana e habitacional a CF/88 foi um marco para o debate, garantia e, posteriormente, legalização dos princípios do direito à cidade, da gestão democrática da cidade e da função social da cidade e da propriedade. Entretanto, respondendo ao capitalismo globalizado, embora a CF/88 tenha promovido garantias de direitos, a década seguinte (1990) é marcada pela reforma do Estado e cortes nas frágeis políticas públicas existentes.

De acordo com Harvey (2013), o capital financeiro é um elemento dominante nas novas estratégias de reprodução capitalistas que configurariam o momento

histórico contemporâneo. Nesse contexto de contradição entre direitos garantidos e a adoção do neoliberalismo, que amplia a lógica da financeirização no setor habitacional, o presente capítulo tem como objetivo avaliar a legislação habitacional brasileira considerando o princípio da função social da propriedade que foi incorporado à CF/88.

Assim, além de situar minimamente a crise econômica de 1970, discutir-se-á alguns aspectos dessa crise no Brasil e, finalmente, abordar-se-á a ação do Estado no campo da política habitacional brasileira no período da transição democrática até a regulamentação desta política, ou seja, entre os governos José Sarney e Fernando Henrique Cardoso.

2.1 Panorama geral da crise econômica de 1970

Ao longo da história do modo de produção capitalista, observa-se uma sucessão de crises econômicas e, segundo Netto e Braz (2008, p. 157), “**não existiu, não existe e não existirá capitalismo sem crise**”. Porém, não devemos naturalizar as crises econômicas, pois essas ocorrem, também, em sociedades onde o modo de produção capitalista não é dominante. Conforme análise de Netto e Braz (2010, p.158)

[...] na crise pré-capitalista é a diminuição da força de trabalho (uma epidemia ceifando vidas de trabalhadores) que ocasiona a redução da produção, na crise capitalista ocorre exatamente o contrário: é a redução da produção que ocasiona a diminuição da força de trabalho utilizada (isto é desemprego).

Segundo autores como Netto e Braz (2008) e Harvey (2013), desde o final do século XIX o capitalismo assume formas imperialistas¹², marcadas pela

¹² O imperialismo é o capitalismo na fase de desenvolvimento em que ganhou corpo a dominação dos monopólios e do capital financeiro, adquiriu marcada importância a exportação de capitais, começou a partilha do mundo pelos *trusts* internacionais e terminou a partilha de toda a terra entre os países capitalistas mais importantes (Lênin, 1977 apud Netto e Braz, 2008, p. 180).

Em Harvey (2013, p. 31) o imperialismo é definido como “uma fusão contraditória entre ‘a política do Estado e do império’ (o imperialismo como projeto distintivamente político da parte de autores cujo poder se baseia no domínio de um território e numa capacidade de mobilizar os recursos naturais e

acumulação com predomínio rentista. Desde então, o capital financeiro desempenha papel cada vez mais decisivo no modo de produção capitalista.

Os “anos dourados” da economia imperialista têm como marco temporal o final da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) até o início da década de 1970, período no qual a economia vivenciada nos países de capitalismo central é marcada pelo crescimento dos lucros que superou qualquer expectativa. Para tal, foram promovidas estratégias, tais como: mudanças na estrutura de produção industrial; reorganização no trato com a força de trabalho; e aliança entre Estados e monopólios.

A articulação orgânica entre ação estatal e gestão da produção gerou uma *onda longa expansiva* (Mandel, 1990) que possibilitou a expansão da produtividade do trabalho e da produção de mercadorias, mediante a internacionalização da produção.

Os Estados Nação de capitalismo central adotam orientações do economista John Maynard Keynes de um Estado Interventor (*Welfare State*) que visa o equilíbrio econômico através de uma política fiscal creditícia, realizando investimentos nos períodos de depressão para estimular a economia com o objetivo de evitar a crise antes que ela se instale. Essa medida se tornou um dos principais pilares de sustentação institucional dessa onda expansiva do capital, pois o aparelho estatal, além de ser um mediador nas relações capitalistas, assume também a responsabilidade de prover os mínimos sociais para a população. O Estado passa a ter

[...] um papel ativo na administração macroeconômica, ou seja, na produção e regulação das relações econômicas e sociais. Nessa perspectiva, o bem-estar ainda deve ser buscado individualmente no mercado, mas se aceitam intervenções do Estado em áreas econômicas, para garantir a produção e, na área social, sobretudo para as pessoas consideradas incapazes para o trabalho: idosos, deficientes e crianças. Nessa intervenção global, cabe,

humanos desse território para fins políticos, econômicos e militares) e ‘os processos moleculares de acumulação do capital no espaço e no tempo’ (o imperialismo como um processo político-econômico difuso no espaço e no tempo no qual o domínio e o uso do capital assumem a primazia)”.

De acordo com Netto e Braz (2008), embasados em Mendel (1982) o imperialismo tem três fases: a primeira corresponde a *forma Clássica* que vai de 1890 a 1940; a segunda os *Anos dourados* que vai do final da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) ao início da década de 1970; e a terceira do *Capitalismo contemporâneo* que vai de meados da década 1970 aos dias atuais.

portanto, o incremento das políticas sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 86).

O Estado que intervém direta e indiretamente na relação entre capital e trabalho cria um conjunto de estratégias para que, no período de depressão, a taxa de lucro não caia e na fase de prosperidade gere-se um superávit, criando um fundo de reserva a ser investido. Portanto, mesmo que associada à taxa de lucros e produção do sistema capitalista, a classe trabalhadora teve ganhos, através de salários indiretos, via políticas sociais públicas que aumentaram o seu poder aquisitivo, como expressam Behring e Boschetti (2008, p 115): “a impressão [era] de que o capitalismo central, havia encontrado a formula mágica, tão ao gosto da social-democracia, para combinar acumulação e equidade”.

Nesse período, o Estado Interventor tinha o papel de gestor das dificuldades originárias do capitalismo, uma vez que o seu lugar era de garantir à população o atendimento de suas demandas sociais. Garantia, assim, através das políticas sociais, um saldo sobressalente de recursos financeiros para o consumo em massa, para que se estimulasse o crescimento da economia. Esses aspectos caracterizam o “capitalismo democrático” (NETTO; BRAZ, 2006).

É nesse processo que se evidenciam as contradições do capital, visto que ele organiza a produção sistematicamente, em contrapartida não planeja o lançamento das mercadorias no mercado, levando a uma anarquia da produção. Assim,

[...] uma vez iniciado um ciclo, à medida que ele avança, as mercadorias postas à venda pelos capitalistas não têm o mesmo *valor* – as produzidas pelos capitalistas que modernizaram as suas indústrias (reduzindo o tempo de trabalho *socialmente* necessário para fabricá-las) têm um valor *menor*, mas continuam sendo vendidas pelos preços daquelas produzidas por capitalistas cujas indústrias incorporam mais tempo de trabalho que o *socialmente* necessário. Enquanto persiste essa situação, na qual se registra uma desproporção entre o tempo de trabalho *efetivamente despendido* para a produção de mercadorias e o tempo de trabalho *socialmente necessário*, há superlucro para os capitalistas que se valem de métodos mais avançados; ora, a crise põe fim, transitoriamente, àquela desproporção: a brutal queda nos preços estabelece a quantidade de trabalho *socialmente necessário*, o que significa, em outros termos, a imposição da lei do valor. (NETTO; BRAZ, 2008, p. 162).

Outro descompasso no capitalismo é o crescimento exorbitante da produção de mercadorias ao mesmo tempo em que ocorrem mudanças no cenário do mundo do trabalho¹³, que diminuem o poder de consumo da classe trabalhadora. Observa-se, a partir desse momento, uma desproporção entre a produção em larga escala e a redução do consumo, o que dificulta o escoamento de mercadorias.

É nesse contexto que a crise da década de 1970 – compreendida como “uma manifestação da queda da taxa de lucros, ao mesmo tempo em que revela a superprodução de mercadorias” (MANDEL, 1990, p. 213) – se gesta e registra-se uma recessão generalizada, ou, nos termos de Mandel (1982), uma *onda longa no declínio da taxa de lucros*. O capital, entretanto, aponta como causas da crise: a regulação social, responsável pelos gastos públicos com as garantias sociais; a queda da lucratividade, em virtude das demandas salariais reivindicadas pelo movimento sindical e a alta no preço do petróleo. Portanto,

Contavam-se ainda vetores sociopolíticos de importância, dos quais a pressão organizada dos trabalhadores era o mais decisivo: ao longo dos anos sessenta e na abertura dos setenta, o peso do movimento sindical aumentou significativamente nos países centrais, demandando não somente melhorias salariais, mais ainda contestando a organização da produção nos moldes tayloristas-fordistas (a mobilização francesa de 1968 e a italiana de 1969 foram extremamente significativas a esse respeito) (NETTO; BRAZ, 2008, p. 213- 214).

Diante dessa conjuntura, o sistema capitalista se metamorfoseia. Como expressam Netto e Braz (2008, p.162 – grifos originais), as crises “*de uma parte, trazem à luz as contradições do MPC [modo de produção capitalista]; de outro, criam as condições para uma reanimação e um novo auge*, isto é, para um novo ciclo”. É a partir dessas questões que o ciclo econômico capitalista se apresenta, constituído pelas seguintes fases: crise, depressão, retomada e auge.

As transformações ocorridas após 1970 provocaram uma reorganização da produção industrial que gera mudanças no mundo do trabalho e, por sua vez, alteraram a forma de agir do Estado. O cenário que se observa na década de 1980 é palco de um processo de tentativas de restauração capitalista que, de acordo com Harvey (apud MOTA 2009, p. 58-59), promovem um duplo movimento:

¹³ Trataremos dessas mudanças em seguida.

1) a redefinição das bases da economia-mundo através da reestruturação produtiva e as mudanças no mundo do trabalho; 2) a ofensiva política, social e ideológica necessária à construção da hegemonia do grande capital, marcada pela acumulação com predomínio rentista.

É nesse período que o toyotismo é adotado e a acumulação passa a ser conhecida como o da acumulação flexível. Ele determina uma produção mais “enxuta” e é marcado pelos ajustes administrativos e racionalização da produção (“*just in time*”), além da flexibilização na utilização do trabalho, consolidando os contratos de trabalho informais, terceirizados e a descentralização produtiva, para baratear a produção e tentar reverter a queda das taxas de lucro.

O avanço proporcionado pelas inovações tecnológicas¹⁴ possibilita, segundo Santos (2007, p. 19), a “descentralização, desverticalização, terceirização, automação, enfim uma nova organização no mundo do trabalho com o objetivo de potencializar a extração de mais-valia relativa, sem prejuízos da extração de mais-valia absoluta”. As mudanças no mundo do trabalho geraram um índice altíssimo de desempregados em decorrência do caráter poupador de mão de obra dos avanços tecnológicos, o que aumentou o exército industrial de reserva e a pauperização da classe trabalhadora. Então,

Esses trabalhadores e trabalhadoras, em tese, integram a *superpopulação flutuante e estagnada* a que se referiu Marx ao tratar sobre Lei Geral da Acumulação [...], cuja função econômica é empurrar os salários dos trabalhadores ativos para baixo. Contudo, na atualidade, essa *superpopulação* é refuncionalizada, transformando-se em peça chave da *acumulação por espoliação* (MOTA, 2009, p. 63).

A redução do pleno emprego, “mola mestra” do Keynesianismo, levou ao movimento posterior de redução dos direitos sociais, uma vez que, devido à crise o sistema capitalista necessita de “ajustes” para continuar gerando mais-valia. Esses “ajustes”, como bem expressa Marx (1996), se dão através do capital variável¹⁵, ou

¹⁴ “[...] no processo de trabalho só se transfere valor do meio de produção ao produto, na medida em que o meio de produção, juntamente com seu valor de uso independente, também perca seu valor de troca. Ele cede ao produto apenas o valor que perde como meio de produção. Os fatores objetivos do processo de trabalho, porém, comportam-se, a esse respeito, diferentemente” (MARX, 1996, p.320).

¹⁵ “A parte do capital convertida em força de trabalho em contraposição muda seu valor no processo de produção. Ela reproduz seu próprio equivalente e, além disso, produz um excedente, uma mais-valia que, ela mesma pode variar, ser maior ou menor. Essa parte do capital transforma-se

seja, ocorrem mudanças nas relações de trabalho. De acordo com Harvey (2013), a proposta, do *capitalismo flexível*, pensada para racionalizar a produção é posta em prática através da imposição de mais horas de trabalho aliada à redução dos salários reais e ao consequente rebaixamento do padrão de vida.

Nesse aspecto, Behring (2003) destaca que o Toyotismo promove uma heterogeneização, fragmentação e complexificação nas relações de trabalho. Esse modelo determinou uma série de rebatimentos para os trabalhadores, em especial o desemprego estrutural e a precarização das relações de trabalho, o que ocasionou a subproletarização da classe trabalhadora, que passa a ser refém dos contratos temporários, parciais e subcontratos, num movimento que obscurece e dificulta crescentemente as alternativas ou possibilidades de sua organização enquanto classe.

Acompanhando essas alterações no modo de acumulação, também se gesta um novo modo de regulação, por meio do qual o Estado promove algumas políticas de reestruturação impulsionando um novo padrão de relação entre Estado e Sociedade Civil.

A mundialização e a financeirização, necessárias para ampliar as perspectivas de mobilidade do capital produtivo e, principalmente, rentista têm sido facilitados por esta configuração do Estado. Chénais (1996) chama a atenção para a abertura das fronteiras, internacionalização do capital, produção fragmentada para a redução de custos, desestruturação do mercado de trabalho, num movimento de ampliação das condições para manter elevada a atratividade do capital monopolista por parte dos países periféricos. Assim, de acordo como autor

As indústrias caracterizadas por estruturas de oligopólio mundial são aquelas em que 'as quebras na cadeia mundial de dependência recíproca' entre os oligopólios deram lugar a uma situação na qual a 'interdependência' (entre oligopólios) 'transcende' tranquilamente as fronteiras nacionais. Essa situação nova não é produto da 'estratégia' de uma empresa, nem sequer de várias: Representa o resultado de um movimento de conjunto, no qual os acontecimentos políticos cumpriram um

continuamente de grandeza constante em grandeza variável. Eu a chamo, por isso, parte variável do capital, ou mais concisamente: capital variável. As mesmas partes componentes do capital, que do ponto de vista do processo de trabalho se distinguem como fatores objetivos e subjetivos, como meios de produção e força de trabalho, se distinguem, do ponto de vista do processo de valorização, como capital constante e capital variável" (MARX, 1996, p.325).

papel muito importante. As estratégias das companhias integraram-se como componentes desse movimento, que foi se tornando uma avalanche, à medida que cada grande grupo começou a entender as novas regras do jogo e, conseqüentemente, a desenvolver seus investimentos no exterior (CHENAIS, 1996, p.116).

A mundialização financeira é um traço importante na configuração do capitalismo em seu estado imperialista, principalmente entre os países centrais, uma vez que propõe e assegura a abertura comercial e financeira, reproduzindo o capital pela via da especulação, através dos juros voláteis da dívida pública. O movimento se dá no sentido de buscar o acúmulo do capital pela via financeira em detrimento do processo de circulação de mercadorias. Ao mesmo tempo, força-se o estímulo ao consumo e à redução dos custos de produção, do qual são parte as medidas de reestruturação produtiva que impactam o chamado “mundo do trabalho”.

Ainda no campo da reconfiguração do Estado, destaca-se a construção de blocos econômicos, como expressa Harvey (2013, p. 81-82):

Os Estados não são os únicos atores territoriais relevantes. Conjuntos de Estados (blocos regionais de poder tanto construídos como redes informais, no Leste e no Sudeste asiático, por exemplo, ou, mais formalmente como na União Europeia) não podem ser ignorados, o mesmo ocorrendo com entidades subnacionais como governos regionais (estados nos Estados Unidos) e regiões metropolitanas (Barcelona unida à Catalunha, ou a área da baía de São Francisco). O poder político, o governo territorializado e a administração se constituem numa variedade de escalas geográficas e compõem um conjunto hierarquicamente organizado de ambientes politicamente carregados no âmbito dos quais ocorrem os processos moleculares de acumulação do capital.

As responsabilidades pela promoção das mudanças no mundo do trabalho foram compartilhadas entre o capital e o Estado. Após o Consenso de Washington são adotadas as orientações neoliberais e implementadas ações antidemocráticas e conservadoras que favorecem a acumulação flexível. Assim os países, principalmente os da periferia do capital, são convocados a efetivar as medidas do ajuste neoliberal, reduzindo os gastos “supérfluos”.

Em muitos países, a assim chamada “reforma do Estado”, conduzida pela burguesia, estabelece novos parâmetros na relação entre o capital, o trabalho e o Estado. Segundo Mota (2009), a reforma tem como objetivo transformar o cidadão

sujeito de direitos num cidadão-consumidor naturalizando a mercantilização da vida social. Assim,

O ambiente político deste processo é representado pela desestruturação do mercado de trabalho, tanto pela flexibilização da produção quanto pela da gestão das relações produtivas, introduzindo novas formas de contrato de trabalho e criando um mosaico de situações jurídicas e profissionais que tornam menos visíveis os laços de classe existentes entre os trabalhadores, além de fragilizar o núcleo do trabalho estável e organizado (SANTOS, 2006, p. 450 apud MOTA, 2009, p. 65).

Sem descartar a necessidade de continuar com seu papel regulador, sendo a política social um mecanismo para isso, o que se pode observar é a mudança na forma de atuar do Estado – tratada na sequência de nossa argumentação, como rebatimentos da crise na política social.

2.2 Alguns reflexos da crise do capital no Brasil e a ação do Estado na política habitacional

Enquanto no cenário mundial do final da década de 1970 o capitalismo se metamorfoseia, no cenário brasileiro, está-se vivenciando a chamada abertura política, que foi “lenta e gradual”. Nesse processo, os sindicatos, principalmente os do ABCD paulista, têm forte influência e somam-se às lideranças de oposição ao regime fazendo uma campanha para a realização de eleições diretas para presidência da república, movimento que ficou conhecido como “Diretas Já!”. Assim, como expressa Behring (2003, p. 139)

[...] o movimento das Diretas Já, revelou uma radiografia [...] da sociedade brasileira assustadora para as tradições culturais das elites, mostrando uma inquietação social mais forte que em 1964, a qual anunciava um período histórico de ritmos fortes e ricos. O Colégio Eleitoral foi a saída institucional para assegurar o controle conservador da redemocratização, numa espécie de contra-revolução, se é observado o aspecto no qual as elites no Brasil sempre tiveram uma profunda unidade política: conter a emancipação dos trabalhadores.

Mesmo com as manifestações populares, uma série de manobras realizadas pela elite dirigente impediu a implementação das eleições diretas para presidência resultando numa abertura política “controlada”, com a disputa indireta que resulta em um colaborador do Regime Militar no poder.

A década de 1980, no Brasil, dadas as suas particularidades, foi considerada uma *década perdida* no âmbito da economia, devido ao esgotamento do Estado Desenvolvimentista – determinado pela crise capitalista internacional gestada nos anos 1970. Entretanto, politicamente, ela foi de extrema importância, pois foi uma década de lutas e conquistas marcada por um pacto social com o retorno à democracia e uma nova Constituição.

Sobre essa seara, Faleiros (2000, p. 49) expressa: “a Constituição se colocou como liberal-democrática-universalista, expressando as contradições da sociedade brasileira e fazendo conviver as políticas estatais com as políticas de mercado”. Conhecida como Constituição Cidadã, teve o objetivo de promover o Estado Democrático de Direito. Logo, compreende-se que

Esse Estado deve promover a justiça social. Nesse sentido, mostra-se a importância do artigo 1º da Constituição brasileira de 1988, ao afirmar que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito. Confirma-se, desse modo, que não se trata de promessa de organização desse Estado, pois a Carta Magna o proclama e cria, com os fundamentos de soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e pluralismo político. A Constituição de 1988 anota perspectivas de realização dos direitos individuais e sociais, com vistas à concretização da cidadania, possibilitando a realização da justiça social e, por conseguinte, um Estado fundado na dignidade da pessoa humana (CANUTO, 2008, p. 41).

A Constituição de 1988, além da garantia de direitos, trouxe o pacto federativo com a descentralização, os conselhos de direito paritários e a participação de segmentos organizados da sociedade civil na formulação, gestão e controle social das políticas públicas.

No período pré-constituição de 1988, ocorreram várias mobilizações sociais, com a intensificação dos movimentos sociais urbanos, sendo que a Política Nacional de Habitação e Urbanização é fruto de um Movimento pela Reforma Urbana (MRU), originário da década de 1960, que foi organizado por profissionais de diversos setores com o apoio da sociedade.

O MRU foi um importante marco para a política urbana brasileira. Após seu surgimento, foram criados movimentos sociais de luta por moradia cujo resultado foi a conquista “por emenda popular¹⁶, com 131 mil assinaturas, [do] capítulo da Política Urbana na Constituição”. (PINHEIRO, 2010, p. 56). Dessa forma, como expressa Gonçalves (2000, p. 257), as “[...] lutas por moradia perpassam o Estado fazendo ressonar no seu interior seus protestos, suas reivindicações, suas pretensões que, muitas vezes, são materializadas em medidas concretas”.

Até a promulgação da CF/88 não havia um tratamento jurídico adequado à questão urbana, de forma que as cidades brasileiras cresceram sem um marco jurídico que permitisse o adequado desenvolvimento urbano. A CF/88 inovou ao estabelecer um capítulo específico da política urbana, contendo um conjunto de princípios, responsabilidades e obrigações do Poder Público. Entretanto, mesmo com a garantia de direitos, prevista na CF/88, a política habitacional necessitava ser regulamentada – fato que só vem a ocorrer após mais de uma década¹⁷.

Mesmo com as medidas de estabilização em curso durante os anos 1980, a inflação continuava a subir. Assim, Velasco e Cruz (1997, p. 13 apud BEHRING 2003, p.138) apontam que, o “esgotamento da estratégia de industrialização substitutiva e da exasperação das contradições internas ao Estado desenvolvimentista, [...] o levaram à [uma] crise fiscal agônica [...], anulando quase inteiramente sua capacidade regulatória”. Esse foi o terreno que fomentou a ofensiva neoliberal. De acordo com Soares (2002, p. 37):

O Brasil, no início dos anos 80, já havia se tornado o caso mais avançado de industrialização da América Latina, tanto pelo porte da sua indústria como pelo grau de articulação interindustrial e por sua inserção internacional. Para esse tipo de economia não era possível um ajuste “passivo” à nova ordem econômica mundial [...]. Na virada dos anos 90, no entanto, o retorno à ortodoxia, acompanhado da “onda” neoliberal, chegou de forma “retardatária” (mais uma vez) ao Brasil.

¹⁶ “As propostas dessa Emenda foram divididas em 05 temas: dos direitos urbanos, da propriedade imobiliária urbana, da política habitacional, do transporte e serviços públicos, e da gestão democrática da cidade” (BLANC, 2006, p. 57). Embora ela não tenha sido integralmente recepcionada, é inegável a sua importância para a inclusão do capítulo que trata sobre a Política Urbana na CF/88.

¹⁷ Lembramos que na década de 1990 há a adoção do neoliberalismo pelo governo Fernando Collor, assim, mesmo com as conquistas constitucionais, alguns direitos foram reduzidos, além desse fato no período do governo FHC a CF/88 passa por reformulações para responder ao novo ideário econômico. Assim, no caso da área habitacional, devido a essa conjuntura de redução e ajustes a lei 10.257 só foi aprovada em 2001, após muitas reivindicações dos movimentos sociais.

O neoliberalismo, acordado no Consenso de Washington, é uma corrente econômica de reformas estruturais em várias áreas. Segundo Teixeira (1998, p. 224 apud LIMA, 2015, p. 33) “[...] suas propostas atingiram dez áreas: disciplina fiscal, priorização dos gastos públicos; reforma tributária; liberalização financeira; regime cambial; liberalização comercial; investimento direto estrangeiro; privatização; desregulação e propriedade intelectual”. Nesse sentido, Soares (2003, p. 12) expressa que os ajustes neoliberais incluem

[...] a informalidade no trabalho, o desemprego, o subemprego, a desproteção trabalhista e, conseqüentemente, uma “nova” pobreza. [...] a reprodução em condições críticas de grandes parcelas da população faz parte do modelo, não impedindo a reprodução do capital. Essas condições não são uma manifestação de que o sistema estaria funcionando mal, e sim a contraface do funcionamento correto de um novo modelo social de acumulação.

Assim, as “reformas” que o capital estrangeiro exige fizeram com que os direitos sociais conquistados através da CF/88 fossem descaracterizados e o novo formato da política macroeconômica promoveu retrocessos no que se refere ao Estado de direito restringindo as políticas sociais. A lógica passa a ser de fragmentar e restringir os direitos sociais conquistados, o que acaba por aprofundar fortemente as condições precárias de trabalho e de vida da classe trabalhadora.

Os ajustes neoliberais, no Brasil, tiveram início no governo de Sarney, porém, é com o presidente Collor que as práticas de redução do Estado se tornam mais visíveis com sua ideologia de agilizar a máquina pública e modernizar a economia. Nesse sentido, a iniciativa privada se torna um ator importante, tendo o Estado como articulador entre os agentes privados. No item a seguir observaremos que a adoção do neoliberalismo acabou aprofundando o quadro de crise da área habitacional.

2.2.1 Legislação habitacional brasileira

Após 20 anos de Ditadura Militar, assume a presidência o civil José Sarney, que governou de 1985 a 1990. No ano da sua posse, o panorama do setor habitacional apresentava as seguintes características:

[...] baixo desempenho social, alto nível de inadimplência, baixa liquidez do sistema, movimentos de mutuários organizados nacionalmente e grande expectativa de que as novas autoridades pudessem resolver a crise do sistema sem a penalização dos mutuários (AZEVEDO, 1995, p.295 apud MACHADO, 2008, p. 54-55).

Dentro desse cenário, um ponto relevante do Governo foi a extinção do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), via Banco Nacional da Habitação (BNH) que não resistiu à grave crise inflacionária vivenciada pelo Brasil. Segundo Botega (2007, p. 70), a inflação atingiu índices de 100% ao ano, em 1981 e em 1982, o que ocasiona “[...] queda do poder de compra do salário, principalmente da classe média, o público que havia se tornado alvo das políticas habitacionais deste sistema”.

De acordo com Santos (1999, p. 17), embora o país estivesse vivendo uma crise macroeconômica, “a ausência de um diagnóstico claro sobre a questão habitacional [...] e a dificuldade de se evitarem práticas clientelistas em um contexto de instituições democráticas pouco amadurecidas também contribuíram para a crise”. Desse modo, os problemas do Sistema se agravaram e os programas habitacionais alternativos executados, em sua maioria com recursos orçamentários e do FGTS, aumentaram consideravelmente. A política habitacional não contava com um fundo de recursos para construção de unidades habitacionais para a população de baixa renda. A criação do fundo¹⁸ só ocorre após a legalização da política.

Logo, o Governo Sarney necessitava de novas estratégias para trabalhar as demandas habitacionais. Em seu Governo, houve a criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU) e a formação de comissões de alto nível para discutir a política urbana e habitacional.

¹⁸ O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS foi criado através da lei 11.124/2005 para responder ao Estatuto da Cidade, lei 10.257/2001.

No que se refere à política habitacional, sua primeira medida foi a concessão de subsídios públicos para os mutuários do Sistema. Embora essa medida tenha contribuído para diminuir as taxas de inadimplência, ela também aumentou “o descompasso entre as operações passivas (poupadores do SBPE e do FGTS) e ativas (prestações dos mutuários), causando um rombo nos FCVS [Fundo de Compensação de Variação Salarial], responsável por essa equalização” (MACHADO, 2008, p. 55).

Após essa medida, que se mostrou ineficaz, o Governo, através do Decreto nº. 2.291 de 21 de novembro de 1986, extinguiu o BNH. Assim, a questão habitacional foi incorporada à Caixa Econômica Federal (CEF)¹⁹, que não possuía qualquer tradição com relação à questão urbana e habitacional, porém era responsável por gerir o FGTS, fonte de recursos das concessões e empréstimos habitacionais. Sobre a extinção do BNH, Azevedo (1995, p. 2897-298 apud MACHADO, 2008, p. 56) expõe que:

[...] ocorreu de maneira abrupta e sem margem para contrapropostas. Este procedimento chocava-se com as declarações de intenções e encaminhamentos anteriores feitos pelo próprio governo. [...] A maneira como o governo incorporou o antigo BNH à CEF torna explícita a falta de proposta clara para o setor. Em outras palavras, nenhuma solução foi encaminhada para os controvertidos temas que permeavam o debate anterior. Nesse sentido, a pura desarticulação institucional do banco, sem o enfrentamento de questões substantivas, somente agravou os problemas existentes.

Nesse sentido, o Estado passou a incentivar formas populares de produção de moradias, como a autoconstrução ou o mutirão, através do Programa de Mutirões Comunitários, voltados para famílias de renda mensal inferior a três salários mínimos. Essa estratégia visava o barateamento do custo da habitação e encobria a retração dos investimentos do Estado nessa área.

¹⁹ Além da CEF existiam outros órgãos responsáveis pela gestão da política habitação, como o Banco Central, responsável por normatizar e fiscalizar o Sistema Brasileiro de Poupança (SBPE), outra fonte de recursos de financiamentos habitacionais e a Secretaria Especial de Ação Comunitária que desenvolvia ações voltada aos programas e incentivos alternativos de provisão de moradias.

Nesse período também, as COHABs tiveram seus financiamentos restringidos pelo Governo Federal, reduzindo-as a meros órgãos assessores, diminuindo sua capacidade de atuação nos estados e municípios e aumentando a centralização da política habitacional (MACHADO, 2008, p. 55).

O Estado, além de reduzir o financiamento para a construção de conjuntos habitacionais para a população de baixa renda (ação que geralmente era realizada pelas COHABs), estimulou a autoconstrução e os mutirões, ou seja, delegou ao cidadão a responsabilidade pela construção da sua moradia, através de financiamento bancário com a CEF o que vem a favorecer ao capital financeiro e ao sistema capitalista, uma vez que para construir sua residência o trabalhador amplia sua jornada de trabalho. Nas palavras de Kowarick (2000, p. 27, grifos da autora)

[...] a “casa própria” foi até 1980 a forma predominante de habitação popular na Grande São Paulo, onde se estima que *63% das moradias foram confeccionadas a partir do processo autoconstrutivo*. [...] As formas de construção da moradia variam, mas as pesquisas informam que, na maior parte dos casos, **o encargo recai sobre a família autoconstrutora**. Tanto é assim que a metade das pessoas envolvidas nessa modalidade habitacional na Grande São Paulo declara não ter utilizado mão-de-obra remunerada. [...] Produzida por técnicas rudimentares, a casa serve como abrigo, uma vez que *sua finalidade é gerar um componente indispensável para subsistir nas cidades e não obter lucro por sua venda*. É preciso enfatizar que esse tipo de produção de moradia supõe, de um lado, um tempo de trabalho suplementar no processo produtivo, que se traduz na ampliação da já normalmente extensa jornada de trabalho, venda de férias, “bicos” e outros expedientes que os trabalhadores precisam desenvolver para levar adiante a realização de sua casa própria.

Nota-se com isso, além da transferência de responsabilidade estatal, que a forma de execução da política habitacional para a população de baixa renda não tinha caráter social, mas sim econômico, na medida em que fortalecia o capital financeiro e encobria a falta de recursos do Estado, na área habitacional e urbana onerava, ainda mais, o trabalhador.

A política urbana e habitacional brasileira, no Governo Sarney, foi caracterizada por uma forte confusão institucional, que promoveu uma desarticulação institucional para reger a política habitacional, como expressa Santos (1999, p. 19-20):

[...] Em um período de apenas quatro anos, o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), criado em 1985, transformou-se em Ministério da Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MHU), em Ministério da Habitação e Bem-Estar Social (MBES) e, finalmente, foi extinto em 1989, quando a questão urbana voltou a ser atribuição do Ministério do Interior (ao qual o BNH era formalmente ligado). As atribuições na área habitacional do governo, antes praticamente concentradas no BNH, foram pulverizadas por vários órgãos federais, como o Banco Central (que passou a ser o órgão normativo e fiscalizador do SBPE), a Caixa Econômica Federal (gestora do FGTS e agente financeiro do SFH), o ministério urbano do momento (formalmente responsável pela política habitacional) e a então Secretaria Especial de Ação Comunitária, a responsável pela gestão dos programas habitacionais alternativos.

[...] Percebe-se assim que a crise do SFH, em particular, e a de todo o setor habitacional, em geral, aprofundou-se durante o período 1985/1989. Ao longo desses anos, o equilíbrio atuarial do SFH sofreu fortes abalos e, com a extinção do BNH, o setor habitacional foi atirado em grande crise institucional. Mesmo os pesados investimentos realizados nos programas alternativos, se por um lado tiveram o mérito de focalizar uma faixa de renda que vinha sendo negligenciada, por outro foram objeto de todo tipo de má utilização de recursos, o que contribuiu para enfraquecer as COHAB e, portanto, aumentar a centralização da política habitacional.

Em meio a esse cenário, de uma sociedade profundamente desigual, a década de 1980 foi marcada por lutas políticas e sociais, no Brasil. No que se refere à habitação, destaca-se a atuação dos movimentos sociais urbanos que defendiam a reforma urbana. Esses conseguiram, pela pressão que exerceram sobre os legisladores da constituinte, introduzir na CF/88 os princípios de direito à cidade, à gestão democrática da cidade e à função social da cidade e da propriedade. O pressuposto é de que embora o acesso à terra urbanizada seja seletivo, devido às condições socioeconômicas da população a necessidade de moradia é universal, independente de classe social. Dessa forma, na CF/88, o direito à moradia está previsto como um direito social, a exigir a ação do Estado por meio da execução de políticas públicas habitacionais. Os artigos 182 e 183 da CF/88 fundamentam o desenvolvimento urbano:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das **funções sociais da cidade** e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (BRASIL, 1988, grifos da autora).

O conceito de *função social da cidade*, descrito por Lefebvre (2008), não se restringe à garantia de habitação, trabalho, mobilidade, lazer; ele expressa que a cidade deve garantir o bem-estar e a qualidade de vida, enquanto princípios do direito coletivo à cidade atuando na construção de um sistema de proteção. Dessa forma, entende-se que

As funções sociais da cidade estarão sendo desenvolvidas de forma plena quando houver a redução das desigualdades sociais, promoção da justiça social e melhoria da qualidade de vida urbana. Esse preceito constitucional serve como referência para impedir medidas e ações dos agentes públicos e privados que gerem situações de segregação e exclusão da população pobre. Enquanto essa população não tiver acesso à moradia, transporte público, saneamento, cultura, lazer, segurança, educação, saúde não haverá como postular a defesa de que a cidade esteja atendendo a sua função social (SAULE JR. 1995, p. 102-3 apud MACHADO, 2008, p. 75).

Fazendo um recorte na história observa-se que o trato da função social da propriedade não é recente na legislação brasileira. A primeira Constituição a abrigar a ideia de função social da propriedade foi a de 1934 que, em seu art. 113, nº 17, garante o direito de propriedade e veda seu exercício de forma contrária ao interesse coletivo. A Constituição de 1946 também trata dessa questão, nos artigos 141, § 16 e art. 147, ao introduzir a desapropriação por interesse público, baseada no conceito de função social da propriedade e a Constituição de 1967, a partir da Emenda Constitucional 1/1969. Entretanto, foi na CF/88 que a função social da propriedade recebeu a devida atenção, aparecendo em vários capítulos e sendo tratada como um direito fundamental (BLANC, 2006).

Desta forma, após a CF/88 a função social sofreu modificações quanto à natureza da propriedade, que não pôde mais ser concebida como um direito meramente individual. Assim, embora a propriedade seja um direito individual (artigo 5º, XXII, da CF/88) considerando como um princípio da ordem econômica (artigo 170, II, da CF/88) o conjunto de normas constitucionais sobre o assunto assegura uma existência digna a todos, de acordo com o princípio de justiça social. Assim,

A partir de então, foi superado o entendimento de que o direito de propriedade se tratava de um direito natural (em que o indivíduo era o sujeito de um direito em potencial), para ser concebido apenas quando atribuído legalmente a uma pessoa, que pode usar, gozar e dispor de seus

bens, respeitados os deveres de vigilância e restrições de ordem pública (CANUTO, 2008, p. 36).

Assim, após a CF/88, a propriedade privada não mais figura como direito absoluto, uma vez que ela está atrelada constitucionalmente ao princípio jurídico da função social. Como bem expressa o art. 5, XXIII da CF/88 “a propriedade atenderá sua função social” (BRASIL, 1988).

Para nortear a política de expansão urbana e o cumprimento da função social da propriedade urbana, a CF/88 estabeleceu a obrigatoriedade do Plano Diretor para municípios com mais de vinte mil (20.000) habitantes, sendo facultado ao gestor municipal a instituição de mecanismos para o uso apropriado da terra urbana. Assim, como

Instrumento básico da política urbana, e com competência para determinar o regime da propriedade urbana, o plano diretor deve contemplar as atividades econômicas necessárias ao desenvolvimento das cidades, prevendo os equipamentos públicos para suporte de políticas setoriais, como hospitais, escolas, praças, delegacias. Por isso, não pode, jamais, ser estático” (CANUTO, 2008, p. 52).

Sobre esta questão, Blanc (2006, p. 42) expressa que, “o dever de utilizar a propriedade em benefício de outrem vai além de meramente não utilizá-la em prejuízo de terceiros. A proibição da utilização errônea da terra converteu-se em obrigação da utilização correta”. Portanto, não basta apenas atender o ordenamento jurídico, mas sim, acatar o que a lei ordena de modo a favorecer a coletividade. Como expressa Canuto (2008, p.37)

[...] todo proprietário tem o dever fundamental de atender à destinação social dos bens que lhe pertencem. Deixando de cumprir esse dever, o Poder público pode expropriá-lo sem as garantias constitucionais que protegem a propriedade, a exemplo do direito humano, e o proprietário perde, em tal hipótese, as garantias possessórias que cercam, normalmente, o domínio.

Logo, a CF/88 compreende o direito à moradia²⁰ como um *direito fundamental* previsto no artigo 6º a partir da emenda constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, equiparando-a aos demais direitos sociais.

Pinheiro (2010, p. 56-57, grifos da autora) destaca que o Movimento pela Reforma Urbana foi muito importante no processo de garantia e legalização da política urbana e habitacional, pois, pós-Constituição, o movimento se articulou e atuou em duas escalas:

Escala nacional, focando sua ação no Congresso Nacional, em duas frentes: na *regulamentação do Capítulo da Política Urbana da Constituição* (artigos 182 e 183), que depois de tramitar 12 anos com muita discussão e modificações resultou finalmente na aprovação do Estatuto da Cidade, Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Na segunda frente, propôs a *criação do sistema nacional de política habitacional*, por meio do primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular, o de n. 2.710/1992, que obteve mais de um milhão de assinaturas. Tramitou 13 anos até se concretizar na Lei n. 11.124/2005 que dispõe sobre o *Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)*, cria o *Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)* e o seu Conselho Gestor no campo legislativo.

Escala local, com a maior autonomia conquistada pelos municípios, a partir dos anos de 1980, militantes da reforma urbana buscaram intervir na formulação de novas políticas públicas, participativas e inclusivas, e introduzir no nível local temas como a democratização do espaço da cidade com a inversão dos gastos públicos, a ampliação do acesso dos pobres ao solo urbanizado e a abertura da gestão urbana para novos atores sociais. A partir daquela época muitos municípios incorporaram nos seus planos diretores os temas da reforma urbana e os instrumentos que seriam regulamentados posteriormente no Estatuto, particularmente, a questão do acesso ao solo urbano para as populações de menor renda. São desse período o Profavela, em Belo Horizonte; o PREZEIS, em Recife; e os Planos Diretores de Santo André, de São Paulo e de Jaboticabal (SP), de Angra dos Reis e Rio de Janeiro (RJ), Betim e Belo Horizonte (MG), entre outros.

Em 1990, após a primeira eleição direta para presidente pós-ditadura militar, assumiu a presidência Fernando Collor de Mello (1990-1992). Embora a sociedade lutasse por acesso a direitos, o governo de Collor é marcado pela adoção do neoliberalismo, o que fragilizou e dificultou a promoção de políticas sociais resultantes das garantias sociais propostas pela CF/88. Segundo Botega (2007, p. 71) em seu governo “o Brasil chegava a um número de 60 milhões de cidadãos de

²⁰ Para SANTOS; VIEIRA e DINIZ (2012, p. 294) o direito a moradia “pressupõe água e saneamento, transporte público acessível e eficiente, e assentam-se nos princípios da função social da propriedade e da cidade”.

rua, em uma realidade na qual 55,2% das famílias que se encontravam em déficit habitacional recebiam até dois salários mínimos”.

Em seus dois anos de mandato presidencial, Collor extinguiu o Ministério do Interior e a pasta da habitação passou para o controle do Ministério da Ação Social. Além dessa mudança, a política habitacional sofreu superficiais modificações no SFH, tais como, a facilitação da quitação dos imóveis²¹, mudança no mecanismo de correção das prestações, e programas na área da habitação popular.

Em seu governo, o carro chefe da organização administrativa do setor habitacional foi o Programa de Ação Imediata para Habitação (PAIH) que tinha como objetivo atender a população de baixa renda, que recebia menos de dois salários mínimos, através da construção, em caráter emergencial, de unidades habitacionais por meio de empreiteiras privadas, o que demonstra uma inclinação do governo pela privatização do setor. De acordo com Machado (2008, p. 86-87):

O PAIH caracterizou-se pela alocação de recursos seguindo critérios clientelistas ou de favorecimento de aliados políticos do presidente, com irregularidades na aplicação dos recursos do FGTS, liberação de recursos sem licitação, infringindo as decisões do Conselho Curador do FGTS e outras irregularidades. Comprometendo novos investimentos pelo Fundo e verbas orçamentárias até 1994, já no Governo Itamar, para concluir as obras inacabadas. [...] e grande parte delas [unidades habitacionais] em 1996 apresentava problemas para a comercialização devido a inadequados critérios técnicos e um número expressivo ainda não estavam concluídas. [...] O programa foi comprometido pelo esquema de corrupção que culminou no impeachment do presidente.

A má utilização dos recursos públicos comprometeu o orçamento dos anos seguintes. Além da má gestão dos recursos financeiros, destacamos que o período em questão foi marcado pela desvinculação dos programas habitacionais em relação aos de saneamento e desenvolvimento urbano. Este fato é, em si, bastante grave já que o “[...] saneamento básico é determinante na qualidade da moradia. A população que tem acesso aos serviços de saneamento é menos vulnerável a doenças associadas à provisão deficiente de saneamento” (SANTOS; VIEIRA; DINIZ, 2012, p. 309).

²¹ Segundo Pova e Guimarães (2004, p. 39) “[...] a quitação da casa própria foi facilitada como forma de aumentar o fluxo da Caixa para financiamentos habitacionais, ‘mas seguramente isso significou maiores subsídios e agravamento ainda maior da crise’” (AZEVEDO, 2000, p. 19).

Com o impeachment, assume a presidência Itamar Franco (1992-1994). Como tentativa de controlar a crise do SFH, Itamar extinguiu o Plano de Equivalência Salarial (PES)²² e criou um plano de amortização baseado no comprometimento da renda, o Plano de Comprometimento de Renda (PCR)²³. No que se refere à política de habitação, passou a existir a exigência de conselhos, participação comunitária no nível local e uma contrapartida financeira dos municípios. Essas mudanças visavam aumentar a transparência das ações públicas e promover o controle social dos comunitários, e, segundo Santos (1999, p. 21), “constituíram-se em ponto de inflexão importante na condução das políticas públicas na área de habitação popular”. Entretanto, apesar dos avanços no setor habitacional, os estudiosos avaliam que as mudanças realizadas não foram suficientes para reverter o quadro de crise, quando comparadas ao governo anterior.

Em seu mandato foram criados os programas de habitação popular Habitar-Brasil, desenvolvido para cidades grandes e médias, e o Morar-Município, desenvolvido para cidades pequenas. Esses programas serviram como base para a gestão seguinte e contavam com recursos oriundos do Orçamento Geral da União (OGU) e do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF).

Para financiar a política de habitação, em 1993, foram criados os Fundos de Investimento Imobiliários (FII's), através da Lei 8.668, e regulamentados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) em janeiro do ano seguinte, já na gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Segundo Botelho (2005) essa inovação tinha como objetivo

²² O PES foi criado pelo Decreto-Lei nº 2.164, de 19 de agosto de 1984, ele objetivava manter o equilíbrio entre o valor das prestações à renda familiar do mutuário. O plano assegurava alguns direitos aos mutuários do Sistema Financeiro da Habitação, tais como: reajuste das prestações com o mesmo percentual e a mesma periodicidade do aumento salarial da categoria profissional do adquirente e que ao mudar de emprego seria realizado adaptação do contrato à nova situação econômica do mutuário.

²³ O PCR foi criado pela Lei nº 8.692, de 28 de julho de 1993, com o objetivo de assegurando ao mutuário uma porcentagem máxima de 30% (trinta por cento) de aumento no financiamento da sua habitação, tendo como base a renda mensal. Nesse o reajuste era realizado pelo índice da caderneta de poupança, correspondente à data de assinatura do contrato. Em outras palavras, enquanto no PES a prestação era reajustada na ocorrência de aumento salarial no PCR a prestação era reajustada, tendo como base à data de assinatura do contrato, pelo índice que corrige os depósitos das cadernetas de poupança.

[...] articular o setor imobiliário com o mercado financeiro, estabelecendo um processo de desintermediação bancária para o financiamento da produção, ao mesmo tempo em que oferecem possibilidades de ganhos financeiros aos investidores. A partir de 2002 alguns FII's passaram a ser negociados na Bolsa de Valores do Estado de São Paulo, representando um marco na integração do setor imobiliário com o mercado financeiro.

Ainda de acordo com Botelho (2005), os FII's eram, principalmente, destinados à construção de *shoppings centers* e edifícios comerciais de alto padrão, além de outros grandes projetos imobiliários. Ou seja, o fundo respondia a ordem econômica vigente e tinha como público a alta classe brasileira.

Em 1994, foi eleito o presidente FHC. Em seu primeiro governo (1995-1998), extinguiu o Ministério do Bem-Estar Social, passando a pasta da habitação para a responsabilidade do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) e da Secretaria de Política Urbana (SEPURB) – que, posteriormente, passou a se chamar Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU). Com a mudança de nomenclatura a SEDU passou a ser vinculada diretamente ao gabinete do presidente da República, até 2003 (SANTOS, 1999).

Em seu Governo, FHC, sob a égide da contenção do déficit público, dá início a um processo de revisão da CF/88 para promover a Reforma do Estado²⁴ com o objetivo de adequar o país à nova ordem global, pois, como bem expressa Netto (2004, p.7) “[...] se, desde a agonia da ditadura instaurada em abril de 1964, o capital parasitário-financeiro esteve diretamente representado no coração do Executivo, com FHC ele se apropriou do comando estatal”. Segundo os defensores do neoliberalismo e demais setores conservadores, a carta constitucional estipulava um excesso de direitos sociais, o que tornava inviável a governabilidade. Logo, foi adotada uma série de reformas que promoveu cortes nos gastos com benefícios sociais e da máquina pública dando início aos programas de privatizações de empresas do Estado. Dessa forma, como expressam Santos; Vieira e Diniz (2012, p. 297):

²⁴ Segundo Machado (2008, p. 70), “Trata-se de um processo de redução das responsabilidades do Estado na prestação direta dos serviços sociais e da ampliação do mercado privado, cabendo ao Estado apenas subsidiar as iniciativas da sociedade civil”.

[...] se por um lado, as conquistas dos movimentos sociais e organizações populares colocaram no horizonte a possibilidade da construção de cidades democráticas, a reorganização do processo de produção e reprodução do capital, e a expansão liberal provocaram outro conjunto de respostas ao tema do direito à cidade, nas políticas e nos programas desenhados sob a marca do mercado, inclusive muitos deles regidos sob a influência dos organismos multilaterais.

Nesse sentido, segundo Santos (1999, p. 22), o primeiro mandato de FHC, no que se refere à política de habitação, é caracterizado nos documentos oficiais através de um

[...] modelo de intervenção governamental no setor habitacional baseado no SFH como: (i) esgotado — em virtude das crescentes dificuldades com a captação líquida das suas fontes de recursos (notadamente o FGTS); (ii) regressivo — por ter beneficiado principalmente as camadas de renda média e média alta com elevados subsídios implícitos pagos com recursos do erário; e (iii) insuficiente — porque durante trinta anos o SFH produziu apenas 5,6 milhões do total de 31,6 milhões de novas moradias produzidas no país. Além disso, os documentos do governo federal condenam a má utilização dos programas alternativos, culpando, entre outros fatores, a excessiva centralização da gestão desses programas pela falta de controle social dos investimentos realizados. Em contraposição, o modelo proposto pelo atual governo tem quatro premissas básicas: (i) a focalização das políticas públicas voltadas para a área habitacional no atendimento das camadas populacionais de baixa renda, que, [...] concentram cerca de 85% do déficit habitacional brasileiro; (ii) a necessidade de descentralizar e aumentar o controle social sobre a gestão dos programas federais de habitação; (iii) o reconhecimento, por parte do governo, de sua incapacidade de resolver sozinho o problema habitacional do país e da necessidade de tentar melhorar o funcionamento do mercado de moradias no Brasil; e (iv) o reconhecimento de que as políticas públicas não devem negligenciar a grande parcela da população de baixa renda do país que trabalha no setor informal da economia e/ou habita moradias informais.

Em sua primeira gestão, o governo preferiu dar continuidade ao programa criado na gestão anterior, o “Habitar-Brasil” e criou o “Pró-Moradia”, que teve objetivos semelhantes de co-financiamento pelos estados e municípios. Eles apresentam distinção no que se refere à fonte de recursos: o Habitar-Brasil recebia recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e o Pró-Moradia do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Devido à fonte financeira do Pró-Moradia ser o FGTS, os estados e municípios que recebiam o financiamento tinham que fazer o ressarcimento mais rápido a fim de evitar o seu esgotamento. Já na implementação do Habitar-Brasil, os estados e municípios aguardavam a definição do Congresso Nacional, uma vez que os recursos provinham do Orçamento Geral da União. Ambos, na avaliação de Santos (1999), tiveram caráter assistencialista e

eram executados em áreas habitacionais degradadas, caracterizadas pela extrema pobreza de seus habitantes.

Outra linha de atuação do governo federal nesse período, em relação à questão habitacional, foi a Carta de Crédito – conhecido como *Cred Mac e Cred Casa* –, via pessoa física e através do FGTS, que atendia aos trabalhadores com renda mensal de até oito salários mínimos. Por outro lado, a Carta de Crédito FGTS Individual e a *Carta de Crédito FGTS Individual Material de Construção* atendia ao setor médio da população, com renda de até doze salários mínimos.

Além desses, existiam programas que funcionavam com recursos da própria Caixa, como o Financiamento de imóveis na planta e o *Construcard*, direcionados as camadas de renda familiar mais alta. Todas as modalidades tratavam-se de programas de demanda espontânea e, nas palavras de Santos (1999, p. 25), a “[...] concessão do financiamento direto ao consumidor é vista como uma forma de o governo auxiliar a sociedade [...] a resolver seus problemas habitacionais, sem, contudo, tomar para si essa tarefa”. Ou seja, embora o direito à habitação tenha sido conquistado na CF/88, o Estado ainda o deixava a critério do próprio trabalhador. De acordo com Botelho (2005)

Em 1997, foi criada a Lei 9.514, aprovada pelo Congresso Nacional a partir de proposta de lei da Associação Brasileira de Entidades de Crédito Imobiliário (ABECIP), que estabeleceu o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), sistema de financiamento complementar ao SFH. Foram então realizadas inovações no financiamento imobiliário nacional, com a criação de instrumentos de securitização imobiliária, ou seja, que possibilitam a transformação de bens imóveis em títulos mobiliários, como os Fundos de Investimento Imobiliários (FII's) e os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI's). [...] O mecanismo da securitização amplia as possibilidades de captação de recursos e acesso a financiamento aos *originadores* desses créditos (as empresas que produzem os ativos a serem securitizados, como as incorporadoras, construtoras etc.), dando acesso direto ao mercado de capitais, reduzindo, teoricamente, os custos e riscos da captação. Também a securitização possibilita um giro maior do capital das empresas, que receberiam dos investidores os recursos e repassariam para estes seus créditos representados pelos ativos. Por exemplo, uma incorporadora, após vender as unidades de um edifício por ela construído, pode securitizar as dívidas dos adquirentes e vendê-las no mercado. Receberia, assim, de volta, o capital utilizado para financiar os compradores, e poderia reinvestir esse capital em outra atividade ou outro empreendimento. Os investidores, que compraram os títulos, por sua vez, passariam a receber os juros e a amortização das dívidas diretamente dos adquirentes. Dessa forma, a incorporadora não necessita esperar o vencimento da dívida dos mutuários, pode acelerar o tempo de rotação do capital imobilizado.

Os mecanismos de empreendimentos citados são voltados para as camadas de rendimentos mais altos da população, o que por sua vez, acentua a segregação do espaço urbano, pois concentram investimentos em áreas já valorizadas. Além desse fato, nota-se que a articulação entre as empresas do setor imobiliário e o setor financeiro supera a barreira colocada pelo próprio sistema, os altos preços da terra urbana.

Como bem expressou Santos (1999), embora o governo FHC, em seu primeiro mandato tenha assumido sua *mea culpa* na gestão habitacional voltada para a população de baixa renda, observa-se que, no segundo Governo FHC (1999-2002), as medidas tomadas favoreceram ainda mais ao setor empresarial e não supriram as demandas existentes e exigidas no primeiro mandato. Isso porque no segundo mandato, FHC firma um contrato de empréstimo com o BID para o desenvolvimento do *Programa Habitar Brasil BID*, com o objetivo de atender a população com renda inferior a dois salários mínimos e também promover formação aos municípios com relação à elaboração e implementação de políticas habitacionais. Entretanto, segundo Blanco Jr. (1996 apud MACHADO, 2008, p. 91),

[...] com base em dados do Relatório Nacional Brasileiro para a Conferência de Istambul +5, menos de 10% do total de investimentos do Governo Federal no período de 1995 a março de 2000, foi repassado aos municípios para atendimento da população de baixa renda, em geral os recursos foram dirigidos ao setor privado e a pessoas físicas.

Assim, o acesso à habitação e à terra urbanizada, também ao longo do período de redemocratização continua ocorrendo mediante um processo de financeirização²⁵ em que a lógica dos projetos, mais do que atender a direitos, busca assegurar retorno financeiro aos investidores da área. Essa lógica mercantil, historicamente presente no caso brasileiro (Cf. cap. 1). Foi, portanto, intensificada devido aos ajustes estruturais promovidos pelo Estado neoliberal que ampliou e consolidou a participação da iniciativa privada na política habitacional.

²⁵ Segundo Rolnik (2015) “A financeirização é a tomada do segmento da produção habitacional para as lógicas de rentabilidade dos investimentos financeiros envolvidos naquilo, não apenas da habitação mas também da política urbana e da terra urbana”.

Dessa forma, a experiência das políticas habitacionais, no Brasil, parece confirmar as ideias de Lefebvre (2001, p. 163) quando afirma:

O setor imobiliário se torna tardiamente, mas de maneira cada vez mais nítida, um setor subordinado ao grande capitalismo, ocupado por suas empresas (industriais, comerciais, bancárias), com uma rentabilidade cuidadosamente organizada sob a cobertura da organização do território. O processo que subordina as forças produtivas ao capitalismo se reproduz aqui, visando à subordinação do espaço que entra no mercado para o investimento dos capitais, isto é, simultaneamente o lucro e a reprodução das relações de produção capitalista.

Além do favorecimento para com o capital financeiro e o setor imobiliário observa-se, no que se refere à habitação popular, o caráter seletivo, fragmentado e descontínuo das ações estatais, com seus programas e projetos. Seletivo, pois os usuários dessas ações continuavam sendo os trabalhadores empregados formalmente, ou seja, a moradia só era possível se o indivíduo tivesse como pagar por ela. Fragmentado e descontínuo porque, devido às ações mercantilizadas, o setor urbano e habitacional ficava a mercê das flutuações financeiras para investimentos o que demonstra, mesmo com as garantias constitucionais, que a política de habitação não era pensada como uma política pública e social de caráter relevante para a população. Ademais, é visível a descontinuidade dos projetos habitacionais entre os governos e, muitas vezes, em seu próprio interior. Isso fez com que as medidas do setor, especialmente aquelas voltadas a atender o crescente déficit habitacional de segmentos de baixa renda, não se consolidassem.

Portanto, apesar da definição constitucional, a propriedade individual prevalece sob função social da propriedade nas ações do Estado brasileiro no período em questão. Além do caráter mercantil da política habitacional, esse fato pode ser tributado também às dificuldades na regulamentação do Capítulo constitucional da Política Urbana, ou seja, a Constituição Federal tem o papel de garantir direitos e não de regulamentá-los. Para que tenham vigência efetiva, é preciso que haja sua normatização, sob a forma das leis complementares. Desde a promulgação da Carta Constitucional, diversos projetos de regulamentação do capítulo em questão haviam sido apresentados ao Legislativo Federal, entretanto, a tendência de desregulamentação neoliberal retardou seu andamento, de modo que os setores envolvidos com o planejamento e desenvolvimento urbano só obtiveram

sua aprovação 13 anos depois, quando foi instituída a Lei 10.257, em 10 de julho de 2001, sob a denominação de Estatuto da Cidade – tema a ser tratado na sequência das reflexões.

CAPÍTULO 3: RESPOSTAS DO ESTADO AO DIREITO À MORADIA E À TERRA URBANIZADA NO PERÍODO POSTERIOR À PROMULGAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE

Após um longo período de lutas e conquistas dos movimentos sociais em favor da reforma urbana que cobre a década de 1990, a política habitacional brasileira apresentou, a partir dos anos 2000, uma nova configuração. O novo desenho da Política Nacional de Habitação, segundo Holanda (2011 apud SILVA, 2013, p. 91), seria efetivamente, a “ampliação da participação social e fortalecimento do Poder Público, em que o *Governo Federal teria o papel de principal financiador e coordenador e os governos locais seriam os principais interventores*”.

Como exposto, a Política Nacional de Habitação (PNH) passa por reformulações e novos conceitos a partir de 2000, no apagar das luzes do governo Fernando Henrique Cardoso, sendo que é na “era” Lula quando tem maior visibilidade com ações, programas e projetos que, em tese, são voltados, principalmente para a classe trabalhadora de menor poder aquisitivo – de 0 até 3 salários mínimos. Por essa razão, iniciar-se-á o capítulo fazendo uma breve contextualização dos governos petistas que expressa as mudanças ocorridas no processo de governança federal que levou à atual configuração da legislação urbana e habitacional, tendo como foco o Programa Minha Casa Minha Vida (2009), carro chefe dos governos petistas.

Esboçar-se-á, portanto, alguns processos políticos e econômicos que perpassam o atendimento do objetivo desse capítulo qual seja, o de verificar as respostas do Estado referentes ao direito à moradia e à terra urbanizada no período posterior à promulgação do Estatuto da Cidade (2003).

Não obstante, nessas alterações são possíveis observar que, no Brasil, a intervenção do Estado na questão habitacional nunca foi capaz de garantir o direito universal à moradia. Historicamente, as classes de poder aquisitivo mais baixo buscam solucionar a questão do acesso a uma casa através de processos informais, adquirindo lotes clandestinos em assentamentos precários e/ou autoconstruindo suas moradias com materiais adquiridos a juros exorbitantes – o que, naturalmente, força a uma organização do espaço urbano segregadora da população de baixa renda.

3.1 Breve contextualização dos governos petistas e sua relação com o ideário neoliberal

Após algumas tentativas para assumir a presidência do Brasil, em outubro 2002, Luiz Inácio Lula da Silva ganha a eleição presidencial e o povo brasileiro renova suas esperanças de um governo socialmente mais justo e que promovesse um sistema público de proteção social condizente com as reais demandas da população, uma vez que, na história do Brasil, antes de Lula, nunca havia sido eleito um representante da classe trabalhadora. Além desse fato, na era Fernando Henrique Cardoso (FHC), o Partido dos Trabalhadores (PT) travou inúmeras batalhas para minimizar os impactos da orientação macroeconômica implantada sob o comando do capital financeiro, sendo um dos poucos partidos brasileiros que sempre estivera na oposição no âmbito federal. Em outras palavras, a conquista nas urnas em outubro de 2002 “representou uma relativa recusa ao projeto do capital na contemporaneidade: o projeto neoliberal” (BRAZ, 2004, p. 51).

Porém, ao assumir o mandato, observa-se a manutenção da orientação macroeconômica dos governos FHC, o neoliberalismo, dando continuidade à contrarreforma do Estado, promovendo a privatização, focalização, seletividade e a desresponsabilização, assim como adotando uma postura defensiva²⁶ com relação ao capital, ou, como expressa Netto (2004, p. 12), “[...] *a vontade política expressa do novo governo era mais que a continuidade, era o aprofundamento daquela orientação*”.

No que se refere a esse aprofundamento, Braz (2007, p. 55) expõe que no primeiro mandato de Lula a dívida pública “passou de R\$ 470 bilhões, em 2003 para R\$ 1,094 trilhão em 2006”; ressalta ainda que “no período de 1995 a 2006, o Brasil pagou o equivalente ao montante de R\$ 1,1 trilhão da dívida”. Assim,

O que se pode deduzir é que Lula *inaugura uma nova fase do Estado neoliberal* entre nós. Se a primeira (com FHC) consistiu em liquidar parte substancial da estrutura estatal por meio das criminosas privatizações e em tornar o Estado um serviçal das finanças globais, a *segunda* tem significado,

²⁶ De acordo com Benjamin (2003b, p. 170 apud BRAZ, 2004, p. 54) o “Estado brasileiro foi reduzido à vida vegetativa, na qual se limita a pagar salários, alguns gastos de custeio e, sobretudo, juros [...] áreas como [...] habitação e saneamento, foram literalmente paralisadas, com investimento zero”.

além da continuidade da primeira (ainda que contida a entrega do essencial do patrimônio estatal brasileiro), a *recuperação parcial do papel estatal como garantidor/financiador dos espaços de acumulação de capital no país*. Para além da insípida polêmica entre ortodoxo e heterodoxo ou entre monetaristas e desenvolvimentistas (ainda os há?!) que tem absorvido o (parco e débil) debate nacional – abrangendo parte significativa das “esquerdas” que acham reeditando o que Celso Furtado chamou de “mito do desenvolvimento econômico” –, o que está de fato em processamento é uma *renovação do neoliberalismo* ou, o que dá no mesmo, uma recauchutagem na agenda capitalista na sua melhor expressão monopolista. O casamento do grande capitalista industrial (nacional e estrangeiro) com o capital bancário (assinalando o protagonismo do capital financeiro), o ingresso de capitais voláteis e especulativos de curto prazo e o repatriamento dos lucros auferidos na periferia do capitalismo brasileiro – como características clássicas do velho imperialismo – têm sido viáveis porque articulam-se com um Estado refuncionalizado a serviço desses mesmos interesses (BRAZ, 2007, 51-52).

Considerando-se essa lógica, no que se refere às políticas sociais – que dentro do sistema capitalista são importantes para o enfrentamento das desigualdades sociais e econômicas – observa-se a intensificação da fragmentação e seletividade. Com o discurso de promoção de “oportunidades”, a política de assistência social, “perdeu” seu perfil universalista, assim como a saúde e educação continuaram a ser transformadas em serviços mercantis. Nesse sentido, Leher (2012, p. 16) expressa que

Tal reconfiguração das políticas sociais objetiva que os setores dominantes possam manejar uma ordem social em que a concentração de renda é, necessariamente, avassaladora; os lucros dos bancos são astronômicos; o agronegócio conta com gordos subsídios públicos e com ativa proteção governamental, inclusive pelo empenho do Estado em estagnar a reforma agrária, sendo parte crucial do celebrado PIB de países como o Brasil, e os saqueadores dos recursos naturais contam com subsídios e infraestrutura pública no escopo do Plano de Infraestrutura Regional da América do Sul e do Programa de Aceleração do Crescimento.

Assim, o governo Lula, respondendo às reformas sugeridas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), promove a redução das desigualdades com programas de redistribuição de renda²⁷, pois “para o banco, novas modalidades de amparo social são fundamentais para criar uma base social sólida, na qual as

²⁷ Atualmente no país há dois grandes programas dessa natureza: o Benefício de Prestação Continuada (BPC) que corresponde a uma transferência mensal destinada a pessoas com deficiência, de qualquer idade, e idosos (65 anos) com renda familiar *per capita* inferior a um quarto de salário mínimo; e o Programa Bolsa Família (PBF) que atende a famílias cuja renda familiar *per capita* seja inferior a R\$ 77 mensais e famílias de gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes de até 15 anos cuja renda *per capita* seja inferior a R\$ 154. Para mais detalhes verificar site do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

peçoas se sintam confortáveis para assumirem os riscos e as incertezas da globalização no curto prazo” (GIMENEZ, 2007, p. 71-72).

As iniciativas governamentais com relação às políticas sociais respondem aos interesses da burguesia dominante, em que grande parte da população necessita ser assistida para complementar a renda, ou até mesmo, ter supridas suas necessidades biológicas. Entretanto, é relevante destacar que esse tipo de iniciativa não interfere na origem das desigualdades, embora, somado a outros fatores como o acesso ao crédito, e tenha aumentado o consumo das famílias mais pobres.

Entre as políticas focalizadas e as universais, o Governo escolheu priorizar as primeiras em detrimento das últimas. Segundo Fagnani (2011, p. 5)

No final do primeiro ano do Governo [Lula], o Ministério da Fazenda (2003) divulgou um documento contundente sobre a reduzida “focalização” do gasto social federal que provocou um amplo debate nos meios acadêmicos e governamentais. O documento defende explicitamente a prioridade aos programas de transferências diretas de renda em oposição às políticas universais.

Para Braz (2004), o giro para a direita desse Governo já era previsível, pois no período eleitoral, em 2002, Lula fez coligações com partidos que defendem o sistema capitalista e seus ajustes neoliberais, assumindo compromissos políticos com o grande capital. Nas palavras de Braz (2004, p. 52), “juntaram-se em torno de Lula forças políticas que tencionavam no sentido de promover, [...] um giro político que aproximasse o PT a setores conservadores, de forma a torná-lo [...] palatável às classes dominantes”. E, desde seu primeiro ano de governo era possível notar que Lula não pretendia romper com os princípios norteadores da economia brasileira herdados dos governos anteriores (PSDB), o que fez com que o Brasil permanecesse em um contexto de dependência financeira extrema.

Entretanto, diante do crescimento econômico registrado no período (embora tímido), alguns analistas do campo governamental indicam a existência de um “novo desenvolvimentismo”, fenômeno analisado por autores como Mota (2010), Santos (2012), Gonçalves (2012) e Sampaio Jr. (2012) enquanto uma falsa apologia. Seria uma espécie de discurso do “caminho do meio entre os dois extremos, [...] entre o livre-comércio incondicional e o protecionismo econômico, aquele entre o liberalismo e o socialismo” (SISCÚ; PAULA; MICHEL 2005 apud GONÇALVES, 2012, p. 662).

Essa ideologia seria uma tentativa de diminuir os impactos dos ajustes neoliberais com políticas sociais de caráter compensatório e de transferência de renda (Bolsa-família, Minha Casa Minha Vida, Luz para Todos, dentre outras)²⁸ como “trampolins” para o desenvolvimento socioeconômico. Dessa forma, podemos afirmar que

[...] a era Lula é palco da conciliação de iniciativas aparentemente contraditórias: as diretrizes do receituário liberal e a pauta desenvolvimentista. Note-se que na primeira etapa de seu mandato foram realizadas as contrarreformas da previdência e da educação, concomitante ao aumento das taxas de juros; enquanto que no mesmo período era expandida a assistência social, o crédito ao consumidor, os empréstimos populares e os aumentos do salário mínimo (MOTA, 2010, p. 19-21 apud SANTOS, 2012, p.439).

Outra medida que revela o discurso do crescimento econômico para o desenvolvimento, datada de 2007, foi o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Que surgiu em meio a alocações de um modelo de desenvolvimento econômico e social que combinasse crescimento da economia com distribuição de renda, proporcionando, em tese, a diminuição da pobreza e a inclusão de brasileiros no mercado formal de trabalho.

O PAC expressa como objetivo impulsionar investimentos públicos e privados na área da infraestrutura social, urbana, energética e econômica, assim como remover obstáculos (burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos) ao crescimento (BRASIL, 2007). Em sua primeira fase (2007-2010), tinha uma previsão inicial de investimento de R\$ 503 bilhões que foi modificada, posteriormente, para R\$ 657,4 bilhões e, segundo dados oficiais – 11º Balanço do PAC – ao final dessa primeira fase o Programa conseguiu concluir 82% de suas ações. Porém, não existe uma avaliação externa ao Governo com relação ao PAC, ou seja, não se pode contrapor a veracidade dessas informações.

²⁸ “Estas políticas compensatórias e focalizadas, conceituadas como de enfrentamento à pobreza, são apoiadas, em geral, pelas elites. Note-se que as políticas sociais mais estruturadoras, como a saúde, as aposentadorias, a educação, dentre outras que os governos neoliberais transformaram em serviços mercantis, são objeto de uma forte reação da direita continental, historicamente patrimonialista, oligárquica e antirreformista, frente a qualquer iniciativa de universalização” (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2010, p. 54 apud SANTOS, 2012, p.441).

Nesse período, ele era composto por blocos, sendo eles: 1) medidas de infraestrutura (habitação, saneamento e transporte em massa). Nesse bloco se concentrava a maior parte dos investimentos governamentais, pois acreditava-se que esses estimulariam o investimento da iniciativa privada; 2) medidas para estimular o crédito e financiamento; 3) melhoria do marco regulatório ambiental; 4) desoneração tributária; e 5) medidas fiscais (BRASIL, 2007). No que se refere ao

[...] eixo social e urbano deixou a desejar, tendo, por exemplo, um investimento de apenas R\$ 353,5 milhões em habitação enquanto o financiamento habitacional para pessoa física atingiu R\$ 216,9 bilhões, tendo como principal representante o Programa Minha Casa Minha Vida. Além disso, poucas foram as ações em saneamento e recursos hídricos (BRASIL, 2010 apud RODRIGUES e SALVADOR, 2011, p. 139).

O PAC propõe medidas de caráter econômico que visam manter a economia estável e o cumprimento dos acordos internacionais assinados em gestão anterior à de Lula, cujos compromissos não se vinculam, necessariamente, ao crescimento econômico. Braz (2007, p. 56) expressa que esse Programa “não altera o essencial da política econômica cujo eixo central está na transferência de riquezas do setor produtivo [...] para os segmentos rentistas da economia capitalista, substancialmente bancos e fundos de pensão”. Sendo assim, a União continua contribuindo para o crescimento e enriquecimento do setor financeiro, uma vez que trabalha com a redução de juros em longo prazo para a iniciativa privada e concede crédito aos bancos, a exemplo da Caixa Econômica Federal.

Para autores como Gonçalves (2008) e Rodrigues e Salvador (2011, p. 137) o PAC, na gestão de Lula, não teve apenas caráter de fortalecimento econômico como meio de diálogo entre o governo e o capital. Ele teve também um forte interesse político e foi utilizado como instrumento de barganha e cooptação, pois como

[...] principal programa do segundo mandato do governo Lula e, de acordo com Santos et al. (2010), uma de suas maiores apostas político-eleitorais, que contribuiu para viabilizar a candidatura de Dilma Rousseff. Mantido com grande visibilidade durante todo o período de governo e ainda em foco, mesmo com a saída de Lula da presidência e a entrada da nova presidenta, o PAC busca o apoio da população à sua implementação e, para tanto, utiliza-se de um discurso desenvolvimentista. Esse discurso, por vezes,

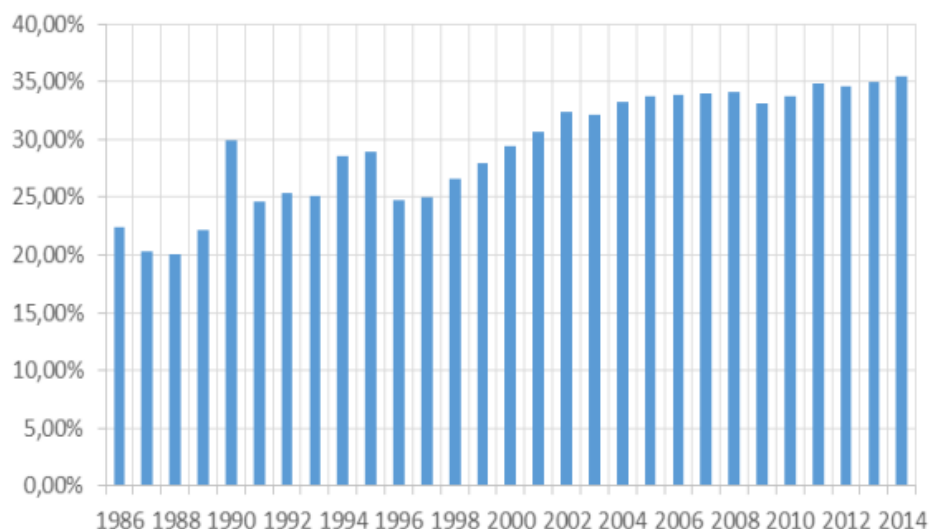
oculta os reais propósitos do programa, as suas consequências e o seu alcance.

O Programa, em 2010, entrou em sua segunda fase, com investimentos previstos de R\$ 1,59 trilhão, sendo R\$ 955 bilhões para o período de 2011-2014 e R\$ 631,4 bilhões para o período pós 2014. Nessa fase, conhecida como PAC2, o Programa foi dividido em seis novos eixos, que abrangem projetos de infraestrutura em todo Brasil, são eles: 1) PAC Cidade Melhor; 2) PAC Comunidade Cidadã; 3) PAC Minha Casa, Minha Vida; 4) PAC Água e Luz para Todos; 5) PAC Transportes; e 6) PAC Energia (BRASIL, 2010). Entretanto, na análise de Braz (2007) interpretada por Rodrigues e Salvador (2011, p. 136)

[...] para o governo cumprir o previsto no PAC[2], será necessário implementar pelo menos um de dois mecanismos socialmente perversos: aumentar ainda mais a carga tributária, que, nos moldes do que vem ocorrendo nos últimos anos, continuará a incidir mais pesadamente sobre a produção e o consumo, o que acabará em repasse aos preços de bens e serviços (tributos de caráter regressivo); ou, mantidas as receitas atuais, procurar-se-á redirecioná-las com o desvio de recursos das áreas sociais.

O governo adotou a medida de aumentar a carga tributária como podemos observar no Gráfico 1

Gráfico 1: Carga Tributária sobre o PIB



Fonte: IBPT

Segundo Cézari (2015), o Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT) revela que dos R\$ 2 trilhões arrecadados, em 2015, 65,95% correspondem a tributos federais. Dentre estes, os tributos de maior arrecadação são o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) com 19,96%; o tributo previdenciário, arrecadado pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), com 19,18% e o Imposto de Renda (IR) com 15,62%. Ainda segundo o IBPT, a tendência para o ano de 2016 é de aumento dos tributos federais, tais como Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e um aumento no IR.

Além do PAC, outra medida adotada foi o fortalecimento do sistema de crédito que proporcionou o acesso ao crédito e ao sistema bancário para os segmentos de mais baixa renda da população. Essas foram algumas das medidas que realimentaram a cadeia do consumo e impulsionaram o mercado interno, assim como, serviram de amortecedores para os impactos da crise econômica mundial, especialmente no período de 2008 a 2011. Para Sampaio Jr. (2012) e Bresser-Pereira (2012), o momento particular²⁹ que o governo Lula vivenciava, possibilitou o aumento do salário mínimo e o consequente aumento do consumo fazendo com que o Brasil conseguisse, aparentemente, resistir aos primeiros impactos da crise econômica mundial.

Esse fato foi o gerador da ideia de que o país estava vivenciando uma nova onda de desenvolvimento e alguns economistas, pensando na terceira via ou no caminho do meio – como Siscú, Paula e Michel se referem – buscaram conciliar aspectos do neoliberalismo com o velho desenvolvimentismo em uma “versão *ultra light* da estratégia de ajuste da economia brasileira aos imperativos do capital financeiro” (SAMPALIO JR., 2012, p. 680). Logo, como expressa Bresser-Pereira (2012, p. 7), os analistas defensores do novo desenvolvimentismo na era Lula foram precipitados, uma vez que a tese

²⁹ Segundo Teixeira e Pinto (2012, p. 924), “Esse resultado favorável foi impulsionado pelo contexto internacional (i) de crescimento mundial até a crise de 2008, (ii) de ampla liquidez dos mercados financeiros e (iii) de elevação dos preços internacionais das *commodities* e de queda dos preços das manufaturas decorrentes do efeito direto e indireto da China. As modificações nos preços geraram, entre janeiro de 2003 e dezembro de 2010, uma elevação de 39,9% nos termos de troca do Brasil. Para Barbosa (2011), significou um bônus macroeconômico para país, permitindo um crescimento sem gerar graves desequilíbrios externos e internos”.

Não tinha fundamento teórico porque os otimistas não se deram conta de que o crescimento no governo Lula derivava de condições externas favoráveis, não tendo sido capaz de superar o obstáculo fundamental ao desenvolvimento brasileiro: a armadilha da alta taxa de juros em relação aos padrões internacionais e da taxa de câmbio sobreapreciada.

Nesse sentido, o novo desenvolvimentismo pode ser considerado uma versão reformulada do modelo de crescimento para fora que foi defendido pelo Banco Mundial em 1980, uma vez que, ele destaca a macroeconomia em detrimento das demais políticas. Assim como, não se pode deixar de relacionar que o enquadramento político e ideológico das políticas macroeconômicas é o preconizado pelo Consenso de Washington, no qual o foco é a liberalização comercial para fortalecer a competitividade internacional. Nessa perspectiva, o Estado é visto como

[...] dominador e autônomo que defende interesses coletivos, é complementar ao mercado e promove o bem-estar social. Essa concepção de Estado negligencia a influência das classes e setores dominantes, supõe a separação entre rentistas e industriais, e desconhece os conflitos entre classes, grupos e setores da sociedade (CASTELO, 2010 apud GONÇALVES, 2012, p. 661).

O novo desenvolvimentismo se caracterizaria como um “novo” modo de desenvolvimento capitalista adotado pelo governo brasileiro, sendo alicerçado pela burguesia interna, composta pelos grupos industriais fortemente financiados pelo capital internacional e o agronegócio exportador. Ou seja, embora ele tenha o nome de *novo desenvolvimentismo*, nada tem em comum com o nacional desenvolvimentismo, que “[...] representava a crítica da ordem e a aposta na possibilidade de mudanças estruturais que criassem as condições objetivas e subjetivas para que se pudesse conciliar capitalismo, democracia e soberania nacional” (SAMPAIO JR., 2012, 685). Para autores como Sampaio Jr. (2012) e Gonçalves (2012) essa é uma forma disfarçada de empregar o neoliberalismo, acrítico aos nexos causais da dependência internacional e da desigualdade. Dessa forma, no

[...] plano das políticas públicas, os aspectos que definem o Estado novo-desenvolvimentista são o papel estratégico do Estado, a prioridade dada ao desenvolvimento econômico, uma taxa de câmbio competitiva, a responsabilidade fiscal e o aumento da carga tributária para financiar os gastos sociais. No plano político, o Estado novo-desenvolvimentista supõe a

formação de um pacto político ou coalizão de classes associando empresários, à burocracia pública e à classe trabalhadora (BRESSER PEREIRA; THEUER, 2012, p. 814 apud TRASPDINI; MANDARINO, 2013, p. 21).

Embora o novo desenvolvimentismo reconheça a necessidade de políticas de redução das desigualdades, se compromete com um desenvolvimento capitalista “*ultra light*” maximizando a acumulação capitalista na era do capital financeiro imperialista e dando pouca ênfase às reformas que afetam a estrutura tributária e a distribuição de riqueza. O crescimento na gestão de Lula se deu pela via do agronegócio favorecido pelo aumento dos preços internacionais das *commodities*. Logo, existem questões que não são tratadas, como, por exemplo:

[...] mudanças na estrutura de propriedade; estrutura tributária e distribuição de riqueza; vulnerabilidade externa estrutural nas esferas comercial, produtiva e tecnológica; influência de setores dominantes (agronegócio, mineração e bancos); e viés no deslocamento da fronteira de produção na direção do setor primário (GONÇALVES, 2012, p. 660).

Assim, o crescimento econômico, conseguido com a manutenção da política macroeconômica herdada de FHC – com de controle inflacionário por meio de taxas de juros elevadas, superávit primário e restrição ao gasto público – não pode ser interpretado como redução da desigualdade social, pois “a queda nas taxas de desemprego não significa necessariamente queda nos níveis de desigualdade. Isto porque o desemprego continua alto entre as pessoas de baixa renda, reforçando, por sua vez, a concentração de renda” (SANTOS, 2012, p. 440).

Segundo pesquisa de professores da UnB, Medeiros; Souza; Castro (2014) em 2012, 1% dos brasileiros mais ricos detinham uma renda próxima à dos 44% dos mais pobres. Para Teixeira e Pinto (2012, p. 934), embora o governo Lula tenha conseguido manter a legitimidade através da política macroeconômica de FHC com a manutenção da dominação da fração bancário-financeira e, também, com o apoio do subproletariado – devido aos programas de transferência de renda e o aumento real do salário mínimo – era possível notar nos “dois últimos anos de seu mandato, notadamente após a profunda crise internacional de 2008, [...] mudanças mais estruturais no bloco no poder brasileiro, potencializando fissuras na hegemonia da fração bancário-financeira”.

É nesse contexto de crise que, em janeiro de 2011, a então Presidente eleita, Dilma Vana Rousseff, assume o comando do país e, como esperado, em seu primeiro mandato (2011-2014) observa-se a continuidade do governo Lula. Sua política macroeconômica entrega o país com uma taxa de juros de 12,43% (IPEADATA, 2016), e uma taxa de câmbio 1,67% (IPEADATA, 2016). De acordo com Cagnin et. al. (2013, p. 170, grifos da autora), os primeiros anos do primeiro mandato de Dilma podem ser divididos em três períodos distintos, sendo eles:

[...] **primeiro período**, as políticas monetária e fiscal tiveram um caráter restritivo, no intuito de arrefecer a atividade econômica e, assim, conter a aceleração inflacionária.

O contexto do **segundo período**, [...] foi condicionado pelo aprofundamento da crise da área do euro. Diante da acentuada desaceleração da atividade econômica, o governo adotou medidas anticíclicas, embora menos intensas que aquelas tomadas em 2008/09: redução da taxa básica de juros, estímulos creditícios e desoneração tributária. [...] para garantir estabilidade monetária com taxas de juros mais baixas e taxa de câmbio competitiva para o setor industrial, o governo anunciou uma contenção adicional de gastos públicos, reforçando seu compromisso com a austeridade fiscal, e ampliou os controles de capitais diante do receio de uma nova enxurrada de capitais externos após a expansão de liquidez pelo Banco Central Europeu (BCE), em dezembro de 2011 e fevereiro de 2012.

O **terceiro período**, foi marcado, então, pelo aprofundamento da desaceleração da atividade econômica. Com o objetivo de estimular a economia, além da redução da meta da taxa básica Selic, os bancos públicos agiram novamente de forma anticíclica (a semelhança do observado em 2008 e 2009), mitigando o efeito negativo sobre a oferta de crédito da perda de ritmo do crédito concedido pelos bancos privados e assegurando que as reduções da taxa básica de juros atingissem os tomadores finais.

Para analistas como Bresser-Pereira (2012) e Carleial (2015), os primeiros anos do governo Dilma foram bem sucedidos, para o contexto de crise que o cenário mundial estava vivenciando e demonstravam um perfil de governabilidade mais ousado do que o do seu antecessor. Porém, sua postura de uma política mais heterodoxa gerou enormes críticas na mídia, porta-voz do mercado financeiro, o que levou a um recuo. Esse fato somado a crise do euro, que chegou ao seu ápice em 2012, levou o governo brasileiro, em um primeiro momento, a tomar medidas anticíclicas, como fortalecer e ampliar o acesso ao crédito e a alguns programas sociais, a exemplo do Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada, com o objetivo de proteger o consumo, o investimento empresarial e a renda dos trabalhadores e, em um segundo momento – no final do primeiro mandato

de Dilma – promover cortes no orçamento público e aumento de impostos, medidas impopulares.

Entretanto, cabe destacar que apesar desse contexto de cortes do segundo momento, projetos de infraestrutura, como o PAC, foram mantidos, porém, sem terem concluídas algumas de suas ações previstas; ou seja, foram mantidos, mas ficaram estáticos. Como expressa Carleial (2015, p. 209) o corte nos gastos públicos

[...] já atinge o PAC, os gastos com saúde e, sobretudo, a educação superior com suspensão de bolsas de pós-graduação em diferentes áreas disciplinares, atraso na transferência de verbas para as universidades, atraso no desembolso dos recursos do Fies, do Pronatec e a suspeita da suspensão dos programas Ciência sem Fronteira e Farmácia Popular. Falta pouco para o corte atingir o Programa Bolsa Família.

No que se refere ao Programa Bolsa Família, carro chefe dos governos petistas, segundo a Agência Senado (2015), está previsto um corte de 10 bilhões para o orçamento do Programa no corrente ano (2016). Caso isso ocorra, segundo Lima (2015), um estudo realizado pela “Secretaria de Renda da Cidadania (Senarc) da pasta prevê que 23,2 milhões de pessoas deixariam o Bolsa Família e 7,97 milhões entrariam na faixa de renda que caracteriza a pobreza extrema”. Porém, segundo o relator da Comissão Mista de Orçamento (CMO), deputado federal Ricardo Barros (PP-PR), os dados da Senarc estão equivocados e que “é possível reverter o corte, mas disse ser necessário que o governo respeite a meta de superavit de R\$ 34,4 bilhões para a União, conforme a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2016” (AGÊNCIA SENADO, 2015).

De acordo com Lima (2015), atualmente, “o Bolsa Família atende 47,8 milhões de pessoas, cerca de 23% da população brasileira”, logo, um corte dessa magnitude seria muito severo para com este segmento que está na linha da pobreza e extrema pobreza. Embora existam muitas ressalvas com relação ao Programa não se pode negar que ele reduziu o número de pessoas dispostas na chamada linha de “extrema pobreza”; melhorou o acesso à saúde da população de baixa renda, uma vez que o acompanhamento na Unidade Básica de Saúde (UBS) se tornou uma condicionante; reduziu o trabalho doméstico e infantil; e teve um efeito positivo sobre a economia nacional.

Então, devido à conjuntura econômica e política do período em que Dilma assume a presidência, finaliza-se o suposto *boom* desenvolvimentista vivenciado na “era” Lula. O Brasil testemunhou fortes reivindicações de rua, em 2013, que ficaram conhecidas como *Jornadas de Junho*³⁰ ou *Primavera Brasileira*. De acordo com Moreira e Santiago (2013, p. 15-18), essas manifestações

[...] são resultado da situação de precariedade social marcada pela fragilidade das políticas públicas. Realidade que favoreceu a pressão popular pela garantia dos direitos sociais estabelecidos na Constituição de 1988, além de sua ampliação para outras esferas da vida social. [...] As manifestações foram desencadeadas inicialmente em São Paulo pelo MPL [Movimento do Passe Livre], tendo como principal reivindicação a diminuição da tarifa de transporte público. [...] as manifestações se ampliaram e ganharam uma dimensão ainda maior, com forte repercussão na mídia, além do apoio e indignação de vários segmentos sociais, estendendo-se para outras cidades via as redes sociais. As vozes das ruas, [...] foram capazes de expressar que o “modelo” político vigente está fragilizado, a democracia representativa está em crise. É preciso, portanto, ficar atento para as novidades políticas trazidas pelas ruas, seja do ponto de vista político institucional, quando se questiona a falta de representatividade do Congresso Nacional, seja do ponto de vista da organização da sociedade civil, quando se problematizam as formas de representação e mobilização, com forte marca da democracia representativa. As divergências e insultos aos movimentos sociais tradicionais presentes nas manifestações revelam esse questionamento e descontentamento.

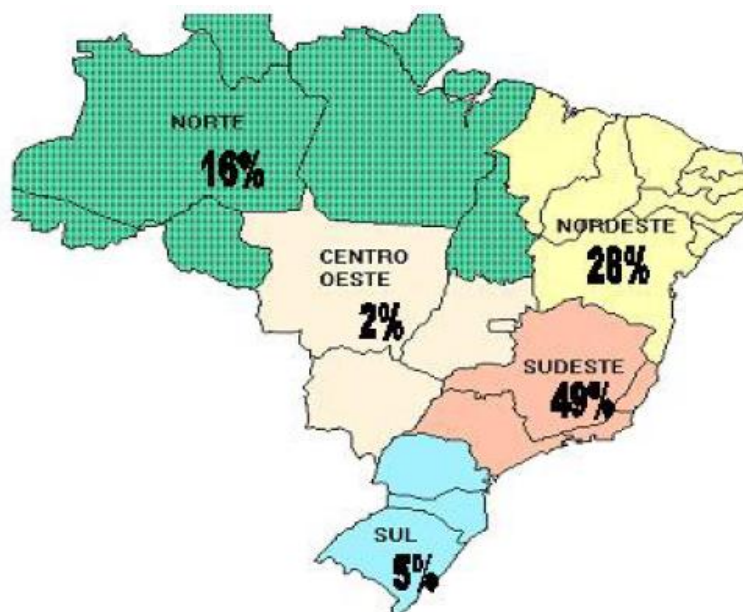
Embora o movimento não tenha sido organizado, devido a esse fato houve uma escassez de propostas que pudessem ser encaminhadas, as manifestações expressaram que a sociedade brasileira tende não mais a suportar os rumos que os governos vêm traçando para o país. Seguindo essa análise, é possível observar que grande parte da população brasileira clama por uma sociedade mais justa e que, de fato, o desenvolvimento da política em suas três esferas seja participativa, permitindo o diálogo com a sociedade, pois não existe democracia sem participação.

Assim, observa-se a insatisfação da população brasileira somada ao esgotamento do modelo “novo desenvolvimentista” dos governos petistas. Nesse cenário de fragilidade política e econômica, no âmbito urbano, pode-se avaliar a complexidade da questão habitacional que sofre com as mudanças do mercado imobiliário. Nesse sentido, a partir dos números do Censo Demográfico de 2010, a Fundação João Pinheiro, em parceria com o Ministério das Cidades realiza um

³⁰ Sobre o tema ler *Jornadas de junho: repercussões e leituras* organizado por Sousa e Souza (2013) e *Cidades Rebeldes* (2013) da Boitempo.

estudo que expõe o déficit habitacional municipal³¹, que no Brasil é de 6,940 milhões de unidades, sendo 85% na área urbana. O estudo concluiu, também, que 70% do déficit nacional estão concentrados no Nordeste e no Sudeste (BENEVIDES, 2014).

Figura 1: Aglomerados subnormais por regiões



Fonte: IBGE, 2010.

Esse dado nos faz pensar sobre a lógica mercantil da política habitacional e, principalmente, no papel do setor público na criação de estratégias que respondam a demanda crescente por moradia, uma vez que o índice populacional brasileiro cresce a cada dia e a disparidade entre as regiões é alarmante.

³¹ A pesquisa considera o conceito de déficit não só como falta de casas, mais, também, más condições estruturais, assim, estabelece quatro componentes para o estudo, sendo eles: “**domicílios precários**, isto é, os improvisados (imóvel comercial, pontes, viadutos) e rústicos (palha e madeira aproveitada); **coabitação familiar**, quando há mais de uma família por domicílio; **ônus excessivo com aluguel urbano**, quando a família tem renda de até três salários mínimos e gasta 30% ou mais com aluguel; e ainda o **adensamento excessivo de domicílios alugados**, que se caracteriza quando há acima de três moradores por dormitório” (BENEVIDES, 2014).

3.2 Estatuto da cidade e a Política Nacional de Habitação

O processo para promulgação de uma legislação que regulamentasse a Política Urbana no Brasil foi lento, devido às forças contrárias à implementação do princípio constitucional da função social da propriedade, uma vez que mexe com os interesses de alguns setores do capital, tais como o imobiliário. Logo, esses utilizaram todos os artifícios possíveis para protelar sua aprovação. Segundo Bassul (2010, p. 81),

O Estatuto da Cidade foi igualmente repudiado pelos empresários da construção civil e do mercado imobiliário que participaram do 56º Encontro Nacional da Indústria da Construção Civil, realizado em Fortaleza, em 1992. No relatório final do encontro, a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) considerava que “o projeto mascara atos de autoritarismo estatal, entre outros, quando interfere na aquisição de imóvel urbano, objeto de compra e venda entre particulares” (DM, 1992, p. 34).

Assim, desde os anos 1990, existia uma disputa política para a aprovação de um projeto de lei federal, Estatuto da Cidade³², que regulasse o desenvolvimento urbano. De um lado, as entidades e os movimentos sociais da área urbana e, do outro, o empresariado do setor imobiliário. Desde o ano de 1991 que o Estatuto transitava pela Câmara dos Deputados Federais, vagando entre as Comissões e quando este conseguia apoio de algum deputado, o Executivo solicitava um prazo maior que o regulamentar para poder avaliar. Então,

Na Comissão [Comissão de Economia, Indústria e Comércio (CEIC)], os parlamentares faziam sua parte. Os ligados ao movimento da reforma urbana insistiam em que o Estatuto da Cidade deveria ser votado e seu conteúdo aprovado, ainda que houvesse uma ou outra alteração. Outros, simpatizantes das causas do empresariado, apresentavam emendas para mudar a própria natureza do projeto. Foram apresentadas nada menos que 114 emendas, a maioria delas de índole conservadora. [...] Essa verdadeira muralha de reações somente começou a cindir em 1996, quando o deputado Luís Roberto Ponte finalmente apresentou seu parecer. [...] Para tanto, o MNRU “teve de abdicar de algumas de suas propostas [...] com a esperança de que a matéria perdida se recuperaria nas outras comissões. [...] Uma aposta arriscada, mas vitoriosa”, segundo Grazia (2013, p. 61) (BASSUL, 2010, p. 83).

³² Para saber mais sobre o processo de aprovação do Estatuto da Cidade leia Bassul (2010) o sub tópico “Tramitação legislativa: do conflito a unanimidade”.

Após as perdas na CEIC, o Estatuto também foi sofrendo alterações em outras comissões para não ferir, demasiadamente, os interesses dos empresários. Em 2000, os defensores do Estatuto realizaram campanhas públicas demonstrando a constitucionalidade do projeto, assim

[...] houve ainda uma recidiva de parte da representação empresarial. De acordo com a Constituição de 1988, projetos aprovados nas comissões da Câmara ou do Senado, caso do Estatuto da Cidade, não precisam ser submetidos ao Plenário, salvo se houver recurso nesse sentido, subscrito por pelo menos um décimo dos respectivos parlamentares. Com base nesse dispositivo, um grupo de parlamentares — sob a liderança do deputado Márcio Fortes (PSDB-RJ), com o diligente apoio do deputado Paulo Octávio (PFL-DF), ambos grandes empresários do setor imobiliário — apresentou o Recurso nº 113, de 12 de dezembro de 2000, na tentativa de fazer com que o projeto fosse submetido ao Plenário da Câmara dos Deputados. [...] Em 20 de fevereiro de 2001, o recurso é derrotado e o Estatuto da Cidade volta para o Senado Federal, de onde saíra havia quase 11 anos. (BASSUL, 2010, p. 85/86).

A aprovação do Estatuto se deveu, em boa medida, à intensa mobilização das entidades e movimentos sociais ligados à área urbana, em 10 de julho de 2001. Essa legislação de regulamentação do espaço urbano, sob o número de lei federal 10.257, tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, assim como regular alguns instrumentos básicos de controle do espaço urbano. É necessário destacar que, apenas a aprovação da lei não assegura o acesso aos direitos que ela prevê. Assim, se faz necessária a continuidade da luta para colocá-la em prática, até porque, com a capacidade de reinvenção que o capital tem, as “travas” legislativas impostas pelo Estatuto podem e são interpretadas como oportunidades para o mercado investir em outros setores vinculados à urbanidade.

O Estatuto regulamenta o capítulo sobre a Política Urbana da CF/88 e, mesmo tendo sofrido duras perdas em sua aprovação no legislativo, em certa medida, ele veio institucionalizar e universalizar as novas práticas da regulação da ocupação e uso do solo urbano. Entretanto, mesmo com a aprovação da Lei 10.257, ainda se observa parâmetros injustos de ocupação da terra urbana.

Se existe uma questão que trava o avanço da reforma urbana no Brasil, esta questão é a enorme concentração da terra urbana e a força que a propriedade privada possui num modelo de cidade excludente e concentrador de riquezas e bens. [...] os conflitos advindos entre o direito absoluto de propriedade e a necessidade que esta cumpra sua função social nunca foram realmente resolvidos e estão em franco recrudescimento em nossas cidades (RODRIGUES; BARBOSA, 2010, p. 25).

Nesse sentido, é possível notar que o Estatuto reconhece a necessidade de humanização do espaço urbano e de criação de mecanismos para que os benefícios da urbanização sejam apropriados pelo conjunto da sociedade e não apenas por determinadas camadas (BARRETO JUNIOR; MENESES, 2010). Entretanto, o acesso à terra e seu uso mais democrático, conforme pode ser apreendido no item VI do artigo 2º da referida lei, ainda está muito distante, mesmo se considerando os princípios do Estatuto da Cidade, tais como: o cumprimento da função social da cidade e da propriedade; justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização; e a gestão democrática da cidade.

O Estatuto da Cidade oferece um conjunto de instrumentos que os municípios dispõem para intervenção sobre o território, bem como, uma nova concepção de planejamento e gestão urbana, além de condições para que possam exigir e obrigar que a propriedade urbana cumpra a sua função social. Isso se deve ao fato de que a CF/88, em seu art. 30, inciso I, dispõe sobre a autonomia dos municípios brasileiros no que se refere ao seu autodesenvolvimento e à organização do espaço urbano. Nela, as instâncias locais foram recolocadas no centro dos processos decisórios e um novo protagonismo para os municípios brasileiros foi estabelecido (BARRETO JUNIOR; MENESES, 2010).

Assim, no que tange à organização espacial, o artigo 30 da CF/88 estabelece que caberia aos municípios a criação, a organização e a supressão de distritos, a proteção do patrimônio histórico-cultural local e a promoção do ordenamento territorial. Para reforçar a competência municipal relativa ao planejamento e ao controle do uso do solo, foram previstos os artigos 182 e 183 no Título VII, capítulo II (Da Política Urbana), ficando explícito que o município é responsável pela gestão e planejamento urbanos:

Artigo 182 - A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (BRASIL, 1987).

Logo, o Estatuto vem regular alguns instrumentos básicos de controle do espaço urbano, tais como, o Plano Diretor (artigo 39) de forma a subsidiar os municípios. Entretanto, cabe a cada município criar um Plano Diretor condizente com a sua realidade.

O *Plano Diretor* é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana para municípios acima de determinadas proporções populacionais ao qual ficariam subordinados o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual Municipal. Ademais, é garantido o preceito constitucional da participação da comunidade local nos processos decisórios da gestão urbana e orçamentária municipal, através de audiências públicas e da publicização dos documentos e informações (BARRETO JUNIOR; MENESES, 2010).

Ainda no que se refere ao Plano Diretor, segundo Rodrigues e Barbosa (2010, p. 27, grifos da autora) os movimentos sociais foram estimulados a cobrar e a participar da elaboração desse instrumento devido à exigência de definição das Zonas de Interesse Social (ZEIS) que se refere a áreas prioritárias para realização da regularização fundiária e construção de moradias de interesse social, o que se constituiria em um ganho para as comunidades mais pauperizadas. Assim,

Assistimos a esforços coletivos de listar, demarcar as áreas. No caso das ZEIS já ocupadas por favelas e outros tipos de assentamentos precários, a preocupação era “não deixar ninguém de fora”, pois a demarcação da área como ZEIS eleva a noção de segurança da posse, embora não a garanta explicitamente. No caso da definição e demarcação das ZEIS em áreas vazias, a fim de destiná-las para habitação popular, houve muito mais dificuldade. A primeira delas na própria definição de seus parâmetros como faixa de renda a ser atendida, usos possíveis, tamanho do lote ou da moradia, entre outros. Depois, em relação à demarcação dos lotes em plantas. **Muitas vezes o plano previu o instrumento, mas não demarcou áreas para aplicá-lo, tornando-o inócuo. Em outras situações, o poder público subdimensionou a quantidade de ZEIS necessárias e não demarcou aquelas de maiores conflitos com interesses econômicos.** [...] Mais um ponto de conflito se verificou quando da definição de grandes projetos urbanos, ampliação de vias, operações urbanas, projetos de revitalização em áreas onde se encontram assentamentos populares ou próximos a eles. A lógica da exclusão se demonstra aí mais perversa, onde o poder público “permitiu” a ocupação, com sua omissão ou conivência, enquanto não havia interesses do capital imobiliário e a área era considerada degradada. Ao “melhorar” o local, essa população é expulsa,

de forma violenta, pelas ações de reintegração de posse, com medidas administrativas, ou de forma tácita, com o encarecimento dos aluguéis e do custo de vida. Em poucos, mas exemplares casos, conquistou-se a permanência da população no local. Nesses casos, a mobilização e a organização da comunidade foram fundamentais para que os instrumentos jurídicos fossem efetivamente aplicados.

Entretanto, mesmo o Estatuto tendo como objetivo prevenir que tais ações possam ocorrer observa-se nos noticiários e no cotidiano das nossas cidades, que o capital especulativo tem força e influência política (Cf. cap. 1) para coagir o poder público, fazendo com que a legislação seja revista de forma a favorecer o seus interesses, pois como expressam Rodrigues e Barbosa (2010, p. 31), “os freios colocados ao direito de propriedade não têm sido suficientes para fazer parar a locomotiva do capital imobiliário”. Assim, parcela significativa da população é, literalmente, excluída de determinadas áreas com a convivência ou mesmo participação do poder público que detém o poder de polícia.

Em 2003, na gestão de Lula, foi criado o Ministério das Cidades³³, através da Lei Federal nº. 10.683/03, com a intenção de desenvolver ações da política urbana (habitação, saneamento, mobilidade e transporte). Devido à complexidade das demandas que envolvem o tema do planejamento da política urbana, a criação do Ministério das Cidades se tornou um grande avanço no qual ocorreu a institucionalização da gestão da *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano* (PNDU) que se propõe a implementar os instrumentos fundiários do Estatuto da Cidade; o novo Sistema Nacional de Habitação; a promoção da mobilidade urbana sustentável; o saneamento ambiental; e a capacitação e informação das cidades. De acordo com Machado (2008, p. 92)

A PNDU é resultante de um processo de conferências municipais realizadas em 3.457 municípios do país, culminando em outubro de 2003 na Conferência Nacional que elegeu o Conselho Nacional das Cidades e definiu os princípios e as diretrizes da política.

Segundo Maricato (2010, p. 19), na primeira gestão de Lula, “após praticamente 24 anos de uma trajetória errática marcada pela ausência do

³³ Este órgão é responsável pela Política de Desenvolvimento Urbano e abriga as Secretarias Nacionais de Habitação, Programas Urbanos, Saneamento Ambiental, Transportes e Mobilidade Urbana.

investimento e pela destruição dos órgãos públicos que tinham competência executiva sobre o assunto, com raras exceções” o governo federal passou a perceber as necessidades de investimentos na área da habitação e saneamento. Logo montou uma equipe técnica ministerial com experiência administrativa e vínculos com o Fórum Nacional da Reforma Urbana.

Após as mudanças no pensar e gerir a política habitacional, o Estado instituiu o marco regulatório do Saneamento Ambiental e criou o *Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social* (FNHIS) que condicionou os repasses de recursos federais à existência de Planos Habitacionais, Conselhos e Fundos estaduais e municipais. A criação de um sistema descentralizado, mas interligado através de planos e de um Fundo que possibilitou à política habitacional contar com subsídios diretos foi de grande relevância e um marco histórico, no que se refere a política social habitacional.

Para definição do *déficit* habitacional em nível local, os municípios contam com o *Plano Local de Habitação de Interesse Social* (PLHIS), que é um instrumento elaborado para aproximar as ações da realidade do município no que concerne à questão habitacional, pois, antes do uso deste instrumento, as ações eram realizadas a partir de estimativas ou mesmo de ações isoladas. Portanto, o PLHIS mostra o retrato das condições habitacionais locais, tendo como premissas a gestão democrática participativa.

O PLHIS³⁴ se constitui em um instrumento de implementação do Sistema Nacional de Habitação Interesse Social (SNHIS), instituído pela lei federal 11.124/05. Sua elaboração deve ser participativa, de forma a contribuir com o objetivo de diagnosticar a situação habitacional do estado e/ou município e dar as orientações e diretrizes para o planejamento do setor habitacional local, tanto na área urbana quanto rural, com foco especial na habitação de interesse social para

³⁴ “Os prazos para que os municípios se enquadrassem, sob pena de não receberem recursos, foram junho de 2010 para o estabelecimento do Fundo Municipal de Habitação e do Conselho Municipal de Habitação e dezembro de 2010 para elaboração do Plano Municipal de Habitação. No entanto, por meio da Resolução nº 48, de 21/12/2011, o Conselho Gestor decidiu prorrogar o prazo de apresentação dos PLHIS para 31 de dezembro de 2012, excetuado o caso dos municípios com população limitada a 50.000 habitantes e que venham a optar pela elaboração do PLHIS Simplificado, cujo prazo se encerra em 30 de junho de 2012, de acordo com a Instrução Normativa nº 15, de 10 de março de 2011, do MCidades” (BRASIL, 2012, p.32).

que o estado e/ou município possa planejar a execução dos recursos como é estabelecido no art. 12 da referida lei.

Art. 12. Os recursos do FNHIS serão aplicados de forma descentralizada, por intermédio dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que deverão:

I – constituir fundo, com dotação orçamentária própria, destinado a implementar Política de Habitação de Interesse Social e receber os recursos do FNHIS;

II – constituir conselho que contemple a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação, garantido o princípio democrático de escolha de seus representantes e a proporção de 1/4 (um quarto) das vagas aos representantes dos movimentos populares;

III – apresentar Plano Habitacional de Interesse Social, considerando as especificidades do local e da demanda;

IV – firmar termo de adesão ao SNHIS (BRASIL, 2005).

Assim, como estabelecido na legislação, o PLHIS passou a ser obrigatório para todos os municípios do país, independente do seu tamanho e estágio de desenvolvimento institucional. De acordo com Denaldi (2013)

Até maio de 2012, segundo a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades - SNH, 641 Planos Locais de Habitação de Interesse Social haviam sido concluídos em municípios brasileiros, dentre os 1.686 contratos estabelecidos para elaboração de planos junto ao Ministério das Cidades. Mais recentemente, em 2011, o conselho gestor do FNHIS aprovou medida e sistemática simplificada para que municípios com menos de 20 mil habitantes elaborem seus PLHIS. Até este mesmo período, 554 PLHIS simplificados foram concluídos, de um universo de 3.798 municípios.

O FNHIS deve ser gerido por um Conselho Gestor com caráter deliberativo, composto de forma paritária por órgãos e entidades do Poder Executivo e por representantes da sociedade civil. Um dos grandes problemas detectados em relação à efetividade do fundo, é o fato de não haver o estabelecimento do percentual a ser dirigido pelo mesmo, o que dificulta a aplicação da lei.

Para atender todas as camadas sociais ou, ao menos, minimizar as falhas no atendimento, o Sistema Nacional de Habitação (SNH) foi subdividido em dois: o Sistema Nacional de Interesse Social (SNHIS), regulado pela Lei 11.124/2005 e o Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM), regulado pela Lei 10.931/2004. Essa divisão considera as seguintes distinções: a fonte de recursos, as formas e as condições de financiamento, além do público alvo.

Os recursos do SNHM são provenientes das cadernetas de poupança e demais instrumentos de captação de investidores institucionais e pessoas físicas. Já o SNHIS tem como fonte recursos onerosos e não onerosos³⁵ do FNHIS, pelo FGTS³⁶, OGU, Fundo Desenvolvimento Social (FDS), Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), dotações, recursos de empréstimos externos e internos, contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais e receitas de operações realizadas com recursos do FNHIS.

No que se refere ao público alvo de cada sistema, segundo a Política Nacional de Habitação (2004), as famílias com renda de até 3 Salários Mínimos (SM) e de 3 até 5 SM serão inseridas em programas específicos com o uso dos instrumentos proporcionados pelo SNHIS. E as famílias com renda de 5 até 10 SM e acima de 10 SM serão atendidas através dos instrumentos do SNHM. Por ter como foco central a implantação de políticas e programas que promovam o acesso à moradia para a população de baixa renda impactando, de algum modo, o déficit habitacional que se acumulou historicamente no Brasil, vamos nos deter aqui a detalhar as ações vinculadas ao SNHIS.

O SNHIS é fruto da mobilização nacional dos Movimentos Populares de Moradia de diversas entidades e do Movimento Nacional da Reforma Urbana que foi apresentado ao Congresso Nacional, em 1991, mas que só foi instituído em 16 de junho de 2005, através da Lei Federal nº. 11.124. O mesmo tem por objetivos:

- Art. 2º I- Viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável;
- II- Implementar políticas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de baixa renda;
- III- Articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor de habitação (BRASIL, 2005).

³⁵ **Recursos onerosos** são os empréstimos e financiamentos realizados por um banco ao Setor Público para execução de obras, prestação de serviços ou aquisições de produtos para o desenvolvimento urbano, apoio a políticas públicas dentre outros que geram a obrigatoriedade de retorno financeiro e dependem de ateste de capacidade de pagamento e do limite de endividamento. São exemplos: FGTS, FAR, FDS e o FAT. Já os **recursos não onerosos** não geram obrigação de devolução de recursos e se apresentam em três tipos: Transferências Constitucionais; Transferências Legais; e Transferências Voluntárias. São exemplos: OGU e subsídio a FGTS.

³⁶ Vale ressaltar que a Caixa Econômica Federal (CEF) é o agente operador do FGTS e também o agente operador do FNHIS, ou seja, a execução da PNHIS é gerida por um banco e, assim sendo, segue as regras mercantis deste. Mesmo as taxas de juros sendo abaixo do que a do sistema de mercado ao final do processo quem lucra com o desenvolvimento da política é o capital financeiro.

Para viabilizar a implantação do SNHIS, foi elaborado o *Plano Nacional de Habitação* (PlanHab), um plano estratégico de longo prazo e tem como objetivo, “estruturar uma estratégia para enfrentar a questão habitacional e urbana buscando articular uma política de inclusão com o desenvolvimento econômico do país” (BRASIL, 2010) de forma a proporcionar condições de acesso à moradia pela população de baixa renda, onde se concentra o *déficit* habitacional do país.

Busca-se, com ele, firmar a habitação como política social de Estado e definir que todos os estados e municípios devem também ter os seus planos habitacionais, sendo um dos seus objetivos “orientar a elaboração dos planos habitacionais de âmbitos estadual e municipal” (BRASIL, 2010). No âmbito municipal existe o PLHIS, com apresentação de diagnóstico e do *déficit* habitacional e da inadequação de domicílios, assim como a definição de estratégias e ações para “resolver” esta grande dívida social. Esses Planos facilitam o acesso aos recursos do FNHIS.

O PlanHab é, portanto, um instrumento da PNH por meio do qual se estabelece a retomada do processo de planejamento habitacional no país, a partir da formulação de estratégias para o enfrentamento das necessidades habitacionais. Ele é fruto de várias atividades coletivas, tais como: seminário, oficinas e reuniões que ocorreram em todo o país entre agosto de 2007 a novembro de 2008. É, portanto, baseado “[...] em correlações de forças políticas e em diferentes interesses e objetivos, muitas vezes conflitantes, representados por diversos agentes e atores, públicos e privados” (BRASIL, 2010, p.21).

Para responder a objetivos como, “propor medidas de política urbana e fundiária capazes de facilitar e baratear o acesso à terra urbanizada para Habitação de Interesse Social (HIS)” (BRASIL, 2010), o PlanHab definiu cinco faixas de Grupos de Atendimento para acessar a PNH:

Grupo 1 – famílias sem renda ou com renda líquida abaixo da mínima necessária à capacidade de assumir um compromisso de retorno regular e estruturado;

Grupo 2 – famílias com renda mensal que permite assumir algum compromisso de pagamento (mensal) regular e estruturado e acessar financiamento imobiliário, mas em valor insuficiente para obter uma moradia adequada e, ainda, com alto risco de crédito para os agentes financeiros (e

por eles têm sido evitadas), em decorrência de suas rendas informais e reduzidas e das precárias garantias oferecidas para o financiamento;

Grupo 3 - famílias com renda mensal que permite assumir compromisso de pagamento mensal, mediante acesso a financiamento imobiliário, mas nem sempre suficiente para obter uma moradia adequada, e com moderado risco de crédito para os agentes financeiros;

Grupo 4 – famílias com capacidade de pagamento regular e estruturada, com plenas condições de assumirem compromisso de pagamento mensal relativo ao financiamento imobiliário, em valor suficiente para obter uma moradia adequada desde que em condições acessíveis, pois possuem empregos e rendas estáveis e são capazes de oferecer garantias reais para os financiamentos contraídos;

Grupo 5 – famílias com plena capacidade de acesso a um imóvel adequado às suas necessidades, por meio de esquemas de financiamento de mercado (BRASIL, 2010).

Em outras palavras, os cinco grupos estabelecidos pelo PlanHab correspondem aos critérios salariais estabelecidos pela PNH, ou seja, o grupo 1 corresponde as famílias com renda de 0 a 1 SM; o grupo 2, às famílias com renda de 1 até 3 SM; o grupo 3, às famílias com renda de 3 até 5 SM; o grupo 4, às famílias com renda de 5 até 10 SM; e o grupo 5, às famílias com renda acima de 10 SM.

Antes das ações articuladas promovidas pelo MCidades, os municípios eram obrigados a aceitar os incentivos habitacionais promovidos pelos governos estaduais, pois poderiam sofrer represálias políticas, assim como deixar de receber verbas. Além desse fato, o crescimento habitacional não foi acompanhado da provisão de equipamentos públicos, sociais e serviços urbanos, sobrecarregando os recursos técnicos e financeiros das Prefeituras Municipais.

O rápido crescimento urbano das cidades vem acompanhado de carência de infraestrutura, da formação de assentamentos precários, de periferização, isto é, de uma configuração urbana que demonstra o *déficit* habitacional. Isso acompanhado dos velhos incentivos públicos, executados sem planejamento, causaram problemas significativos para os estados e principalmente aos municípios que não dispunham de conhecimento técnico e de orçamento para administrar e manter medidas relacionadas à expansão habitacional.

Com a descentralização a política urbana se torna mais localizada com o objetivo de responder a realidade vivenciada por cada estado e município, porém esse fato não desvincula a União do processo de seu desenvolvimento. Desse modo, a União desempenha o papel de coordenar, regular e supervisionar a PDU, o

que em um país com a dimensão geográfica do Brasil não é uma tarefa simples, além do fato de que muitos estados e municípios brasileiros dependem dos recursos federais para o desenvolvimento da política urbana.

3.3 Alguns programas habitacionais de interesse social no âmbito federal

De acordo com Paz e Taboada (2010), o Brasil é considerado um país predominantemente urbano. Segundo o Censo Demográfico de 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) o Brasil tem uma população urbana com 160.925.792 habitantes, representando 84,4% da população total, enquanto a população rural presente 29.830.007 habitantes (15,69%). Por sua vez, um estudo realizado pela Fundação João Pinheiro (FJP), divulgado em 2015, revela que o déficit habitacional, estimado para 2013, corresponde a 5,846 milhões de domicílios, o que é provocado por esse grande contingente populacional que a política habitacional não consegue atender a contento. Um diagnóstico da política social habitacional, no Brasil, aponta uma fragilidades que são atreladas ao crédito e, desse modo, não conseguem “atingir o segmento de pessoas excluídas não só do mercado habitacional, mas também de qualquer processo econômico e social” (IPEA, 2007, p. 302).

Mesmo com o ingresso de Luiz Inácio Lula da Silva na presidência da República, em janeiro de 2003, e da reforma institucional que promoveu no setor habitacional, a Política de Habitação manteve seu vínculo com o sistema financeiro, que, através do crédito, possibilitou um crescimento na produção de habitação. Além desse fato, em 2005, o Conselho Monetário Nacional (CMN) publicou uma resolução que reestabelecia³⁷ a obrigatoriedade dos bancos investirem uma porcentagem³⁸

³⁷ De acordo com Dumont (2014, p. 38), “desde a crise dos anos 80, os bancos estavam liberados dessa obrigação [investimento na área habitacional], permitindo assim, que esses recursos fossem aplicados em títulos da dívida pública, onde se obtinha maior rendimento”.

³⁸ De acordo com Moreira (2013, p. 28), após “[...] às novas regras definidas pelo Governo para os depósitos da poupança feitos a partir de 4 de maio de 2012 [...] os bancos são obrigados a destinar 65% dos depósitos dessa modalidade de financiamento para o crédito imobiliário, e as cadernetas respondem por cerca de 70% dos financiamentos”.

dos recursos em financiamento habitacional. Esse é realizado através do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

Na sequência de nossa análise, destacar-se-á alguns dos Programas e Projetos que expressam as principais ações do Estado em relação ao tema e que, de algum modo, são produto das mudanças institucionais operadas durante os governos petistas. Sem minimizar sua importância, após anos sem qualquer iniciativa mais consistente no campo do enfrentamento ao déficit habitacional crescente no Brasil, nossa análise pretende demonstrar as restritas possibilidades de implementação da função social da propriedade no contexto predomínio da gestão neoliberal do Estado.

O governo Lula manteve a política macroeconômica estabelecida na gestão anterior e, no que se refere à habitação, foi desenvolvendo outras ações e Programas no final do seu primeiro mandato e início do segundo. Logo, alguns dos programas e projetos citados aqui apesar de datarem da “era” FHC, tiveram seu desenvolvimento reestruturado ou impulsionado de modo diferenciado durante os governos petista.

- **Programa Habitar Brasil/BID.** Concebido e firmado em 1999, na gestão do então presidente FHC, é um programa que conta com a parceria do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a partir do qual estabeleceu-se um contrato de empréstimo entre a União, estados e municípios e o BID. Atua na linha de financiamento de obras como: construção de novas unidades habitacionais, implantação de infraestrutura urbana e saneamento básico e recuperação de áreas ambientalmente degradadas, em capitais estaduais ou regiões metropolitanas e aglomerados urbanos, por meio da implantação de projetos integrados de Urbanização de Assentamentos Subnormais. É um programa totalmente gerido pela Caixa Econômica Federal (CEF).

- **Pró-Moradia.** Foi criado na gestão de FHC, porém não registra nenhuma ação concreta até 2005 (já durante a gestão de Lula). É um Programa de responsabilidade do poder público, ou seja, a União financia e os estados e municípios planejam e executam. Ele se restringe à urbanização de áreas precárias operadas com recursos do FGTS, destinadas à população em situação de

vulnerabilidade social e com rendimento familiar mensal de até três salários mínimos, com prazo de financiamento de até 20 anos. Este Programa tem duas linhas de atuação, sendo elas a urbanização e regularização de assentamentos precários e a produção de conjuntos habitacionais. A primeira atua na intervenção de assentamentos já existentes e a segunda, com o remanejamento da população para uma área específica.

- **Programa de Arrendamento Residencial (PAR).** Criado também em 1999 na gestão de FHC, entretanto, é no primeiro mandato de Lula, no período entre 2003 e 2006, que o programa ganha destaque e sua intervenção é ampliada, atendendo aos municípios que tenham mais de 100 mil habitantes e a população que recebe até R\$ 1.800,00. O PAR é voltado para a construção de unidades habitacionais que serão arrendadas, dentro de um prazo de 15 anos. O órgão executor desse Programa é a CEF e o mecanismo do arrendamento tem a funcionalidade, para o banco, de retomar a unidade habitacional em caso de inadimplência (atraso da taxa de arrendamento por mais de 60 dias consecutivos). Nesses casos, o arrendatário não tem direito à devolução de valores pagos a título de taxa de arrendamento. Utiliza uma composição de recursos formada, principalmente, pelo FGTS e OGU e tem como financiador o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR).

- **Programa Crédito Solidário.** Criado em 2004, fruto de uma conquista dos movimentos sociais por moradia, ele é voltado ao atendimento da população de baixa renda organizada em cooperativas e/ou associações, visando a produção e aquisição de novas unidades habitacionais e/ou conclusão de uma moradia já existente. O financiamento era realizado diretamente ao beneficiário e sua fonte de recursos era do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).

Não sabemos precisar se os programas ora citados tinham metas de investimentos estabelecidas e se chegaram a cumpri-las, pois não obtivemos dados sobre o progresso de suas ações. Nos sites do Ministério das Cidades e no Caixa Econômica Federal não se encontra nenhum balanço com o número de famílias beneficiadas e quantas unidades habitacionais foram construídas e/ou financiadas.

Posto esse universo de programas e projetos executados pelo Governo Federal nos primeiros governos petistas, eles sofrem uma reestruturação e atualmente, os programas do governo federal, geridos pela Caixa Econômica Federal, são:

Programa	Objetivo	Forma de empréstimo
Minha Casa, Minha Vida	Tornar acessível à moradia para a população cuja renda familiar mensal bruta não ultrapasse: Faixa 1 - R\$ 1.600,00 e Faixa 2 - R\$ 6.500,00.	Faixa 1 - Financiamento em até 120 meses, com prestações mensais de 5% da renda bruta da família, sendo o valor mínimo da parcela de R\$ 25,00. Nessa faixa é preciso se inscrever na prefeitura ou em uma entidade organizadora. Faixa 2 – Pode contratar por meio de uma entidade organizadora ou de forma individual para isso é necessário fazer uma simulação, para saber quanto o indivíduo poderá investir.
Habitar Brasil BID	Incentivar a geração de renda e o desenvolvimento em assentamentos de risco ou favelas para melhorar as condições habitacionais	Destina-se a apoiar os poderes públicos estaduais e municipais na melhoria das condições de habitabilidade de famílias com renda de até 3 salários mínimos que vivem em áreas impróprias para a moradia. Os recursos utilizados advêm do Orçamento Geral da União, recursos próprios de Estados e Municípios e do BID. Os recursos são repassados a fundo perdido, sem necessidade de retorno ao governo federal, porém com exigência de contrapartida dos estados ou municípios contratantes
Pró-Moradia	Ajudar famílias em situação de risco social a conseguir melhor moradia e mais qualidade de vida.	Destina-se a financiar a melhoria das condições de moradia de famílias com renda mensal de até 1.395,00, através das modalidades de urbanização, aquisição ou produção de lotes urbanizados, materiais de construção, produção e urbanização de conjuntos habitacionais. Utiliza-se recursos do FGTS, dos próprios mutuários e dos orçamentos de Estados e Municípios. Os recursos são repassados aos Estados e Municípios mediante a tomada de empréstimo, a taxa de juros de 5% ao ano, com contrapartida mínima de 10% do valor do investimento.
Morar Melhor	Promover ações integradas de desenvolvimento urbano nas regiões de maior concentração de pobreza do país, contribuindo para a universalização da cobertura dos serviços de saneamento básico e ambiental, ampliando a oferta de habitações e promovendo a melhoria das condições de habitabilidade e da infraestrutura urbana, destinando-se a áreas com frágil base econômica.	Utiliza recursos do OGU, que são repassados aos Estados, Distrito Federal e Municípios, de acordo com as etapas do empreendimento executadas e comprovadas.

Fonte: Caixa Econômica Federal

Sabe-se, entretanto, que os “carros chefes” dos governos petistas na área urbana são o *PAC* (discutido minimamente no item anterior) e o *Programa Minha casa, Minha vida* (PMCMV), sendo este último, reconhecidamente, o principal Programa habitacional federal. Por essa razão e pela sua capilaridade em nível nacional, essa análise recai sob o mesmo, entendendo que consiste na mediação essencial para alcançar o objetivo de verificar quais são as principais respostas do Estado com relação ao direito à moradia e à terra urbanizada após à promulgação do Estatuto das Cidades.

No decorrer desse trabalho pode-se observar que as estratégias governamentais com relação à política habitacional visam responder ao ideário neoliberal que fragiliza os direitos legalmente garantidos, em um processo árduo de correlação de forças. Em função disso e de um modelo de ocupação da terra urbanizada com histórico predomínio das características mercantis, os programas descritos, assim como o PMCMV estão inseridos em uma lógica de financiamento e arrendamento, ou seja, eles respondem a demandas do capital financeiro. Com isso não se está afirmando que eles não respondem a sua finalidade, mas que, apesar dos avanços ocorridos de 2001 até o momento, a política habitacional ainda é insuficiente e altamente mercantil.

Como uma das medidas anticíclicas³⁹ estabelecidas para responder à crise internacional iniciada em setembro de 2008, o Governo Federal lançou o Programa Minha Casa, Minha Vida que foi aprovado pela Medida Provisória nº 459, publicada em 25 de março de 2009, posteriormente convertida na Lei no 11.977, de 7 de julho 2009, e pelo Decreto no 6962, de 17 de setembro de 2009. Em sua primeira fase (2009 – 2010), esse tinha por objetivo inicial financiar a construção de um milhão de moradias tendo como protagonista o mercado privado. Nesse sentido, o Programa conta com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). De acordo com Cardoso e Aragão (2013, p. 36-39),

O PMCMV se estruturou operacionalmente a partir das modalidades de subprogramas (PNHU, PNHR, MCMV Entidades, MCMV abaixo de 50.000) e pelas faixas de renda, segundo os princípios e modelos operacionais apresentados a seguir:

³⁹ Para Cardoso e Aragão (2013, p. 35), o Programa iria “[...] claramente impactar a economia através dos efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção”.

Faixa 0 a 3 SM – execução via Fundo de Arrendamento Residencial - FAR: a produção é “por oferta”, o que significa que a construtora define o terreno e o projeto, aprova-o junto aos órgãos competentes e vende integralmente o que produzir para a CAIXA, sem gastos de incorporação imobiliária e comercialização, e sem risco de inadimplência dos compradores ou vacância das unidades. A CAIXA define o acesso às unidades a partir de listas de demanda, elaboradas pelas prefeituras. Os municípios têm como incumbência cadastrar as famílias com rendimento de 0 a 3 salários mínimos, além da participação por meio da doação de terrenos, isenção tributária e desburocratização nos processos de aprovação e licenciamento e também na flexibilização das normas urbanísticas para permitir aumentar os índices de utilização do solo nos empreendimentos do MCMV.

Faixa de 0 a 3 SM através do MCMV Entidades. Segue-se nesse caso o mesmo modelo anteriormente adotado no Programa Crédito Solidário: Financiamento através do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Entidades sem fins lucrativos (cooperativas, associações de moradia, etc.) apresentam projetos à CAIXA, que podem ser (ou não) em parceria com estados e municípios. A CAIXA efetua as análises e, após sua conclusão, envia ao Ministério das Cidades a relação de projetos para seleção. O Ministério das Cidades faz a seleção e reencaminha para a CAIXA que aguarda o envio, pela entidade selecionada, da lista de beneficiários a serem atendidos. A CAIXA efetua a análise de enquadramento dos beneficiários indicados, contrata a operação e acompanha a execução da obra.

Faixa 3 a 10 SM – financiamento via Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS): As construtoras/incorporadoras apresentam projetos de empreendimentos à CAIXA, que realiza pré-avaliação e autoriza o lançamento e comercialização. Após a conclusão da análise e comprovação da comercialização mínima exigida, é assinado o Contrato de Financiamento à Produção. A comercialização é feita pelas construtoras ou através dos “feirões” da Caixa, havendo a possibilidade de que os pretendentes à aquisição consigam uma carta de crédito na Caixa para ir ao mercado buscar uma moradia para aquisição.

O PMCMV1 teve como meta construir mil unidades habitacionais em todo o país, como já expressado, sendo que as metas para cada região e a liberação dos recursos foram condicionadas às estimativas do déficit habitacional existentes em cada região geográfica, estabelecido pelo IBGE. As moradias foram distribuídas por faixas de renda, ficando da seguinte forma: 400 mil moradias para famílias com renda de até 3 SMs; 200 mil moradias para famílias que recebam mais de 3 até 4 SMs; mais 100 mil moradias, para quem recebe de 4 até 5 SMs; 100 mil moradias para as famílias que recebem mais de 5 a 6 SMs e, por fim, para as famílias que recebem mais de 6 até 10 SMs, que é o limite do programa, a meta é a construção de 200 mil habitações (BRASIL, 2010).

O Programa, através das suas três faixas de renda, busca atender todos os cinco grupos estabelecidas no PlanHab – de famílias com renda de 0 até 10 salários

mínimos (SMs) – porém, como estabelece o mesmo Plano, os subsídios⁴⁰ para atendimento de famílias com renda de até 3 SMs é prioridade e, de acordo com o balanço realizado pelo Ministério das Cidades, chega a quase 100%. No entanto, segundo o IPEA (2013, p. 5) “verifica-se uma maior aderência de contratações de empreendimentos para famílias com renda de três a dez SMs, com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)”. Este dado pode ser observado na tabela 1 que mostra o recuo do déficit habitacional para essas faixas de renda. Entretanto, vale a pena ressaltar que a provisão habitacional para essa faixa (3 a 10 SMs) não corresponde, apenas à demanda do déficit habitacional, uma vez que ele é menos agudo do que na faixa de até 3 SMs.

Em 2009 ocorreu uma diminuição significativa do déficit habitacional que voltou a crescer em 2012. Essa observação reforça o que foi discutido ao longo do item 3.1, onde, registrando que em meio ao primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff termina o suposto *boom* desenvolvimentista dos governos petistas.

Tabela 1: Recuo do déficit habitacional entre 2007 a 2012



Estabelecer as metas do Programa, tomando como referência o déficit habitacional de cada região, foi um avanço para responder as disparidades regionais, uma vez que, nessas condições, estados como os da Região Nordeste⁴¹, que apresentam os maiores déficits habitacionais, recebem mais investimento em

⁴⁰ “[...] a Resolução 460 do Conselho Curador do FGTS, proposta pelo Ministério das Cidades no final de 2004, e as Resoluções CCFGTS 518 e 520, de 2006, permitiram utilizar recursos de receita financeira do FGTS para viabilizar o subsídio para famílias nas faixas de renda situadas abaixo dos 3 salários mínimos” (BRASIL, 2010).

⁴¹ Reveja figura 1 no item 3.2 desse capítulo.

detrimento a estados como os do Sul do país, pois essa região historicamente apresenta os menores déficits habitacionais.

O FGTS pode ser utilizado para obter o primeiro imóvel dentro ou fora das condições do PMCMV, desde que o trabalhador tenha contribuído trinta e seis meses (consecutivos ou não). Para utilizar o saldo nas condições do PMCMV a renda do beneficiário deve ser de até 6.500 reais. O Programa oferece as melhores taxas de juros para essa modalidade, pois um imóvel financiado pelo SNHM de até R\$ 150 mil tem uma taxa entre 8,9% a 12,21% e o recurso do FGTS utilizado pelo PMCMV para um imóvel de até R\$ 180⁴² mil é de no máximo 8,16% (Tabela 2).

Tabela 2: Taxa de juros para financiamento habitacional pelo FGTS

Renda familiar	Taxa de juros sem desconto	Redução na taxa de juros (Diferencial de Juros)	Taxa de juros com desconto para redução da prestação
Até R\$ 2.350,00	7,16	1,66	5,50
De R\$ 2.350,01 até R\$ 2.700,00	7,16	1,16	6,00
De 2.700,01 até R\$ 3.600,00	7,16	0,16	7,00
De R\$ 3.600,01 a R\$ 6.500,00	8,16		8,16

Fonte: Caixa

Com o lançamento do PMCMV ocorreram mudanças no SNHIS, uma vez que o Programa passou a encabeçar a atuação do governo federal na provisão habitacional e, diferentemente de outros programas, ele não utiliza recursos do FNHIS, principal instrumento de efetivação do SNHIS. Assim, observa-se que

[...] a partir de 2009, [ocorre] um direcionamento quase que exclusivo [do FNHIS] para ações de urbanização de assentamentos precários, incluindo o apoio a ações já em andamento no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), enquanto a provisão habitacional passou a ser executada por intermédio, também quase que exclusivo, do Programa MCMV (IPEA, 2013, p. 7).

⁴² O valor do financiamento varia de acordo com a localidade (estado) e o número da população municipal estabelecido pelo IBGE.

Em setembro de 2011, já na gestão de Dilma Rousseff, o PMCMV entra em sua segunda fase (2011 – 2014) com metas ampliadas. Passou-se ao objetivo de construir dois milhões de unidades habitacionais com recursos que contabilizam 71,7 bilhões. Através de críticas realizadas em sua primeira etapa, o PMCMV2 modifica o “padrão construtivo das unidades habitacionais, [permitindo] o uso misto (residencial e comercial), além de estimular a utilização de soluções energéticas sustentáveis, a exemplo da utilização de energia solar nos empreendimentos” (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 43). Outra alteração importante é que o programa foi inserido no PAC.

O PMCMV é o principal instrumento para o desenvolvimento da nova Política Nacional de habitação, compreendido no Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU). Nesse sentido, para o atendimento do segmento de baixa renda (0 a 3 SMs), o Programa depende do apoio das prefeituras, pois são elas as responsáveis pelo cadastro dos beneficiados e indicação dos demandantes. O financiamento deriva do OGU, a fundo perdido, do FAR, sendo geridos pela Caixa Econômica Federal.

O PMCMV, como todo programa federal, não ocorreu/ocorre de forma igualitária em todos estados e municípios. Em alguns municípios suas ações ultrapassam⁴³ o déficit habitacional, a exemplo de Goiânia, Salvador, Natal, Maceió, Belo Horizonte e Campinas e, em outros, ele chegou a no máximo 5% deste (IPEA, 2013). Porém, sabe-se que não são apenas números divulgados que expressam mudanças reais no cotidiano, como expressa Maricato (2009 apud CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 45):

⁴³ O IPEA (2013, p. 43-44) acredita que o “número de unidades contratadas do MCMV-FAR [...] excedia o déficit habitacional municipal calculado para o ano 2000, [devido a] ocorrência de deslocamento de famílias em situação de déficit habitacional presente no núcleo ou em outro município metropolitano”. Entretanto, ele expressa, também, que a “produção do MCMV/FGTS também excede a demanda habitacional em cidades do interior, que se enquadram nas tipologias de Capital Regional e Centro Sub-regional – conforme o estudo Regiões de Influência de Cidades (REGIC) de 2007: Feira de Santana/BA, Uberlândia/MG, Macaé/RJ, Araçatuba/SP, São Carlos/SP e Bento Gonçalves/RS. Nestes últimos é mais difícil supor a atração da demanda de municípios vizinhos, podendo-se cogitar que a demanda própria tenha passado por crescimento recente, ou que esteja havendo excesso de oferta.” (IPEA, 2013, p. 44).

O combate ao déficit não pode se resumir apenas aos números. E desde os tempos do Banco Nacional da Habitação, o BNH, que foi criado pelos militares na década de 1960, a questão habitacional no Brasil foi quase sempre tratada como meramente quantitativa, e o sucesso ou fracasso dos programas medido pelo número de unidades construídas. É óbvio que deveria ter outros fatores envolvidos, como a maior articulação deles com políticas urbanas e sociais.

Sobre a exposição de Maricato, pode-se refletir, no sentido em que o PMCMV é desenvolvido de forma desarticulada em relação à política urbana. Isso porque a CF/88 e o Estatuto da Cidade, através da descentralização, delegaram aos municípios a competência de definir e implementar os instrumentos de política urbana, no que se refere à população de baixa renda um dos mais importante é a definição das ZEIS que estão inseridas nos Planos Diretores (acesso à terra). Porém, para execução de projetos o município depende dos recursos federais (financiamentos). Nessa linha de pensamento, Cardoso e Aragão (2013, p. 47) expressam que

A opção adotada no caso da política habitacional, no entanto, parece ter sido mais pautada pela urgência em flexibilizar o acesso aos recursos, o que garantiria a sua eficácia dentro do ponto de vista dos efeitos econômicos anticíclicos pretendidos, do que pela necessidade de garantir a sua eficácia especificamente do ponto de vista dos objetivos habitacionais.

Dessa forma, o PMCMV foi utilizado para reaquecer as atividades do ramo da construção civil – que sofreu forte impacto decorrente da crise econômica de 2008, com o discurso de ser uma medida anticíclica necessária ao momento. Nesse sentido, observa-se que os subsídios governamentais destinados a esse ramo foram volumosos, sendo notório o excessivo privilégio ofertado às empreiteiras para a baixa qualidade arquitetônica dos empreendimentos. Assim,

O “Minha casa minha vida”, por exemplo, entregou 97% dos recursos às empreiteiras (que estão entre as que mais corrompem), quando 54% das casas brasileiras são construídas pelos seus moradores (e entre os mais pobres, provavelmente, 100%). Outras oportunidades de gerar trabalho e renda, mobilizando outros agentes econômico-produtivos através da utilização do poder de compra do Estado, não são ainda percebidas (DAGNINO, 2013, p. 66).

Um ponto “positivo” no processo da produção das moradias do PMCMV é que as empreiteiras contratadas pela CEF têm a responsabilidade de entregar as

residências concluídas e legalizadas. O imóvel, por sua vez, fica como patrimônio do FAR, pois caso as construtoras não o entreguem a CEF fica obrigada a contratar outra empresa para finalizar o empreendimento o que, de certa forma, proporciona segurança.

Entretanto, o Programa tem alguns pontos questionáveis. O PMCMV é focado na concessão de crédito imobiliário, mesmo que abaixo do mercado, e seu público mais focal é a população que ganha entre zero e três salários mínimos e essas pessoas não têm renda suficiente para atender aos critérios pactuados pela política de crédito. Assim, os governos petistas, assim como seus antecessores, repetem a política habitacional que favorece os setores especulativos do mercado imobiliário, em detrimento da efetividade do direito humano e fundamental à moradia.

Outro ponto a ser observado é com relação ao provimento de unidades habitacionais para cada faixa de renda, pois embora a maior quantidade de moradias seja da faixa entre 0 até 3 SMs, o déficit habitacional dessa população é bem maior do que os da faixa de 3 até 6 SMs e de 6 até 10 SMs. Ou seja, uma análise percentual do provimento habitacional de acordo com o déficit evidencia que o Programa responde de forma parca à sua faixa de renda prioritária. Nesse sentido, de acordo com a análise de Silva (2013, p. 105) sobre o PMCMV1

[...] o Programa MCMV além de dinamizar o mercado de moradias no país, dado o elevado volume de recursos a serem liberados (R\$ 34 bilhões) ou mesmo em termos de unidades habitacionais a serem construídas (1 milhão), fato inédito no país, poderá também, aprofundar a vala existente que separa a população com menores rendas (até 3 SM) do mercado tradicional de crédito, seja pela reduzida inserção no Programa, pois desse total apenas 6% será beneficiada, ou via renda fundiária do mercado imobiliários, haja visto que, para a população com maiores renda (6 a 10 SM) teremos uma meta de 116%. Ou seja, algumas dessas famílias ou irão adquirir mais de um imóvel, colocando em nome da esposa, do filho etc., tendo como finalidade a revenda do imóvel na ânsia de uma valorização fundiária futura, e assim, se apropriando da renda diferencial gerada, por conta do que muitos especialistas chamam de um *boom* imobiliário, ou ainda, se tornarão rentistas no mercado de aluguéis de moradias.

Dessa forma, avaliando as ações do Estado, no que se refere ao PMCMV, pode-se concluir que, embora ele tenha cumprido as metas estabelecidas, elas não respondem de forma efetiva à demanda do déficit habitacional da faixa mais pobre (0 até 3 SMs) da população brasileira. Já no que se refere a faixa de 6 até 10 SMs o

Estado ultrapassa a demanda do déficit para essas famílias. Assim, pergunta-se a quem de fato o programa busca atender? A camada mais pobre da população, geralmente composta por trabalhadores economicamente instáveis devido a sua inserção em trabalhos precários, ou a economicamente estável?

A população de baixa renda tem sido, em termos quantitativos, efetivamente favorecida pelo Programa, algo inédito no país. Entretanto, os dados disponíveis indicam que os investimentos continuam muito aquém para uma significativa redução do déficit habitacional junto a esse segmento da população.

Analistas críticos do PMCMV, como Dagnino, expõem que o Programa responde à lógica capitalista de fortalecimento do setor privado em detrimento do público, de forma a mercantilizar até mesmo as políticas sociais de Estado, uma vez que a União poderia induzir a produção habitacional pública ou de autogestão (coletiva ou individual) e não compactuar com a lógica capitalista de financiamento e/ou arrendamento. Nessa perspectiva, é possível avaliar também que a política habitacional estatal, destinada aos moradores de baixa renda, reproduz essa lógica urbanística capitalista, uma vez que, a localização dos empreendimentos governamentais implica altos investimentos públicos em redes viárias, elétricas e de saneamento destinados a interligar os novos e longínquos conjuntos habitacionais aos centros urbanos.

Autores como Bonduki, Cardoso e Aragão e Dagnino afirmam que o PMCMV não rompe com a lógica segregadora de “periferização” dos conjuntos habitacionais públicos, uma vez que as unidades habitacionais são construídas nos terrenos cedidos pelos municípios em locais distantes o que, por sua vez, favorece ao setor imobiliário mercantil, pois como consequência de sua construção a terra naquela área será urbanizada. Isso significa que o Estado deve fornecer transporte e equipamentos sociais para essa população e não só ele, como também particulares, demandarão os serviços da construção civil.

Para Lefebvre (2001), a imagem constituída da cidade, hoje, tem como referência o centro de produção e de consumo. Dessa forma,

A mercantilização da terra desencadeou também [...] a apropriação desigual do espaço urbano pelas classes sociais e pelas funções desempenhadas, esse processo que se convencionou chamar de segregação espacial, é produzido e reproduzido também pelo poder público ao implementar políticas que atendem prioritariamente aos interesses do capital. Há, também um segundo processo de segregação na cidade que é a desconstrução do espaço público, da rua como lugar de socialização, pautado no princípio neoliberal do individualismo. Como reflexo da violência urbana, a família passou a se confinar no espaço da casa, e para os que podem pagar, em condomínios fechados que supostamente lhes garantem mais segurança (MACHADO, 2008, p. 29-30).

Assim, a mercantilização do espaço urbano e a segregação socioespacial urbana continuam sendo promovidas pela desigualdade de tratamento do Estado nas suas atuais respostas ao direito à moradia, que distribui de forma desproporcional os serviços e os aparelhos urbanos. A cidade capitalista ainda engendra outro aspecto que lhe é peculiar e decorre naturalmente da mercantilização do espaço urbano e da segregação espacial, que é a especulação imobiliária, com a geração de espaços urbanos ociosos destinados a este mercado imobiliário especulativo.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao encerrar o processo de investigação para a elaboração dessa dissertação, faz-se oportuno apontar algumas considerações advindas da pesquisa sobre a temática do direito à cidade no que se refere às respostas do Estado em torno ao direito à moradia e sua função social, assim como dos dados coletados. Todo o processo de estudo foi congruente para o entendimento das relações econômicas, políticas e sociais contraditórias que movimentaram a formação das cidades brasileiras observando as respostas dos agentes públicos a cada período. Dessa maneira, a análise da política de habitação no Brasil e, em especial, de sua atual configuração sob o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), tornou possível a confirmação das hipóteses mencionadas no trabalho.

No que se refere à primeira hipótese⁴⁴, foi possível comprovar que a urbanização promovida pelos governos brasileiros fortalece o mercado imobiliário de corte capitalista. Logo, a população pobre, isto é, aquela inserida na faixa de 0 até 3 salários mínimos, continua a ser excluída do direito à moradia e relegada para os locais mais distantes dos centros urbanos, reproduzindo a segregação socioespacial historicamente existente no Brasil.

O acesso à moradia embora garantido constitucionalmente ainda enfrenta uma grande distância entre o real e o legal. O déficit habitacional e a precariedade das respostas públicas ofertada se mantém, mesmo após a regulamentação do Estatuto da Cidade (2001), que proporcionou uma nova perspectiva da presença do Estado na regulamentação e no controle do processo de produção da cidade, assim como, possibilitou a criação de muitos instrumentos legais e institucionais – como a criação do Ministério das Cidades, a aprovação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, as Conferências das Cidades, os Planos Diretores participativos, o Plano Nacional de Habitação, entre outros.

Após a institucionalização do Ministério das Cidades, em 2003, houve avanços na legislação e a moradia passou a ser um componente fundamental do

⁴⁴ Primeira hipótese: O processo de urbanização brasileiro proporcionou a implementação de bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista. Assim, a maioria da população foi e continua a ser excluída do direito à moradia como parte do direito às cidades e relegada para os locais mais distantes dos centros urbanos, reproduzindo a segregação sócio espacial historicamente existente no Brasil.

direito à cidade, sendo necessária a articulação entre a política habitacional e a política de desenvolvimento urbano. Assim, o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) incorporou as novas concepções do direito à moradia conceituando-as enquanto parte integrante da cidade.

No entanto, observa-se que o planejamento urbano, também em nível municipal, vem sendo utilizado para praticar o direito do capital ao invés de assegurar justiça social no que se refere aos assentamentos humanos. Nessa lógica, é possível afirmar que a política habitacional é voltada para atender, predominantemente, as demandas da classe média alta, sendo que a intervenção estatal nos “conflitos” sociais urbanos, geralmente, intensifica a crescente segregação da população trabalhadora nos bairros periféricos das grandes cidades.

Mesmo após a promulgação do Estatuto da Cidade o direito à moradia não se concretizou para milhões de famílias não contempladas pelas políticas de desenvolvimento urbano aplicadas pelo Estado. A história mostra que as políticas habitacionais brasileiras não priorizaram o atendimento de segmentos pauperizados e, só quando esses se tornaram visíveis, através das ocupações irregulares, é que se iniciam as preocupações com a formulação de programas habitacionais de cunho estatal.

Ao longo da história, a ação do Estado foi pouco eficaz, uma vez que as respostas à demanda de moradia têm ocorrido de forma muito focalizada e sem planejamento. Dessa forma, o Estado não responde a contento a demanda social por moradia e a terra urbanizada, logo, as respostas governamentais as questões de moradia são marcadas pela manutenção da mercantilização enquanto característica histórica dos espaços urbanos brasileiros.

As poucas respostas do Estado no que se refere a uma política habitacional mais justa não estão apenas relacionadas à falta de recursos financeiros, mas pela existência de uma política habitacional voltada para atender as demandas da classe média, onde o acirramento das desigualdades sociais, a concentração de renda e de propriedade impossibilitaram que a classe trabalhadora possa ter plena garantia de uma moradia.

Os governos federais petistas, até Dilma, apostaram no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) como carro chefe da Política de Habitação de Interesse

Social (PHIS) para diminuir o *deficit* habitacional. Embora o Programa proporcione agilidade na construção de empreendimentos, com altos orçamentos públicos, ele abriu portas para as empreiteiras e incorporadoras. Assim, a crença neoliberal, de que o mercado seja capaz de garantir melhorias nas condições urbanas, não é a melhor saída, pois a ação do Estado na formulação e financiamento de políticas habitacionais, como o PMCMV, permanece voltada às necessidades de mercado e não especificamente à demanda social da população com renda de 0 até 3 salários mínimos, faixa de concentração do maior déficit habitacional brasileiro.

Outro ponto a ser observado em relação ao PMCMV, e um dos fatores que o faz ser tão criticado por especialistas, é que há apenas oferta a moradia sem proporcionar outros serviços que a qualificariam. Ou seja, não cumpre com o princípio da função social que visa possibilitar o acesso aos equipamentos sociais das políticas sociais básicas como, educação, saúde, transporte público, lazer, infraestrutura, entre outras.

Mudanças na execução da PHIS poderão existir, porém para tal se faz necessário que a oferta de moradias não fique a cargo do mercado imobiliário ou de um programa com o mesmo viés do PMCMV, que somente tem surtido efeito para a habitação de mercado, sem atacar a principal composição do déficit habitacional, que é a população com renda inferior a três salários mínimos.

No que se refere à segunda hipótese⁴⁵, observa a função social da propriedade, embora seja um princípio garantido na legislação brasileira, não é garantida e respeitada nas políticas habitacionais desenvolvidas pelo Estado. Vale ressaltar mais uma vez que a função social da propriedade vai além do direito à terra urbanizada e a uma unidade habitacional. Ela corresponde ao direito a um conjunto de equipamentos sociais e públicos necessários para o convívio urbano, a exemplo do saneamento básico, pavimentação, saúde, educação e transporte público.

Em nossa pesquisa, constatamos que o Estado não o contempla em suas ações e programas e, como destacado acima, esse é um dos pontos de crítica do PMCMV.

⁴⁵ Segunda hipótese: Embora a função social da propriedade seja um princípio garantido na legislação brasileira observa-se que as políticas habitacionais desenvolvidas visam responder ao ideário neoliberal que fragiliza direitos legalmente garantidos. Esse processo intensifica a segregação socioespacial existente nas cidades brasileiras.

Outro ponto a ser destacado, no que se refere à função social da propriedade, é o fato dela prever o conceito de “utilização social” do bem imóvel. Isso significa dizer que o proprietário de uma unidade habitacional ou terra urbana que não cumpra essa finalidade estaria descumprindo as normas constitucionais e infraconstitucionais. Assim sendo, deveria estar submetido ao poder estatal para reprimir a sua conduta, o que, por sua vez, poderia resultar na desapropriação do bem que deveria ser designado para projetos de moradia. Entretanto, ações dessa natureza por parte do Estado não ocorrem, embora existam em quase todos os estados e municípios brasileiros prédios e terrenos ociosos em áreas urbanas.

Estudos futuros poderão apontar análises mais apuradas sobre as respostas do Estado brasileiro na área da habitação, bem como da implementação do Estatuto da Cidade, principalmente no que se refere à sua implementação nos municípios, para identificar as situações que lhe abrem possibilidades do cumprimento da função social da propriedade e da cidade. No que se refere ao PMCMV permanece o desafio de continuar acompanhando sua implementação e analisando os avanços ou percalços advindos dessa forma de atuação do Governo Federal.

Portanto, a conclusão dessa pesquisa se constituiu numa modesta contribuição para a análise deste complexo objeto de pesquisa que possui ainda muitas angulações a serem abordadas tendo em vista fomentar o debate e a luta em torno do direito à cidade através dos movimentos sociais.

REFERÊNCIAS

BARRETO JUNIOR, Edison Rodrigues; MENESES, Neilson Santos. **Gestão participativa e desenvolvimento local: limites e desafios a partir da experiência de Nossa Senhora da Glória – SE**. GID-UFS: 2010. Disponível em: <http://ogpp.gid-ufs.org/wp-content/uploads/2010/11/CAP9_edison_neilson.pdf>. Acesso em: 09 jan. de 2012.

BASSUL, José Roberto. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. **O Estatuto da Cidade**: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010, p. 71-90.

BATISTA, Itamires de Santana. **II Plano Nacional de Reforma Agrária e o enfretamento das expressões da questão social no campo brasileiro**. Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social. São Cristóvão/SE: Universidade Federal de Sergipe, 2012.

BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Políticas Sociais**: fundamentos e história. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BENEVIDES, Carolina. **Segundo estudo, todos os municípios brasileiros têm déficit habitacional**. [09 de março de 2014]. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/segundo-estudo-todos-os-municipios-brasileiros-tem-deficit-habitacional-11827890#ixzz46gS05r9I>>. Acesso em 13 de abr. de 2016.

BLANC, Priscila Ferreira. **Plano Diretor & Função Social da Propriedade**. Curitiba: Juruá, 2006.

BLAY, Eva Alterman. **Eu não tenho onde morar**: vilas operárias na cidade de São Paulo. São Paulo; Nobel, 1985.

BONDUKI, Nabil. Crise na habitação e a luta pela moradia no pós-guerra. KOWARICK, Lúcio (org.). **As lutas sociais e a cidade**: São Paulo, passado e presente. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1988. p. 95-132.

_____. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Liberdade, 1999.

BOSCHETTI, I. Os custos da crise para a política social. **Capitalismo em crise, política social e direito**. São Paulo: Cortez, 2010.

BOTEGA, Leonardo da Rocha. De Vargas a Collor: urbanização e política habitacional no Brasil. **Espaço Plural nº. 17**. Paraná, Ano VIII. p. 66-72. 2º semestre de 2007.

BOTELHO, Adriano. Relações entre o financiamento imobiliário e a produção do espaço na cidade de São Paulo: casos de segregação e fragmentação espacial. Scripta Nova, **Revista Electrónica de Geografía Y Ciencias Sociales**, Vol. IX, n. 194 (18), Barcelona, 2005. Disponível em: < <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-18.htm>>. Acesso em 20 dez 2015.

BRASIL. Agência Senado. **Corte de 35% do Bolsa Família pode ser retirado do Orçamento de 2016**. [15 de dezembro de 2015]. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/12/14/corte-de-35-do-bolsa-familia-pode-ser-retirado-do-orcamento-de-2016>>. Acesso em: 14 de mar. de 2016.

_____.; Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Vade mecum**: acadêmico de direito. 5 ed. São Paulo: RIDEEL, 2007. p. 43-98.

_____. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Decreto 3.151, de 09 de dezembro de 1882. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3151-9-dezembro-1882-544803-publicacaooriginal-56312-pl.html>>. Acesso em: 04 mai. 2015.

_____. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Decreto nº 9.509, de 17 de outubro de 1885. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-9509-17-outubro-1885-543961-publicacaooriginal-54755-pe.html>>. Acesso em: 04 mai. 2015.

_____. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Decreto nº 4.209, de 11 de dezembro de 1920. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4209-11-dezembro-1920-570500-publicacaooriginal-93632-pl.html>>. Acesso em: 04 mai. 2015.

_____. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Decreto nº 1.749, de 28 de julho de 1937. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-1749-28-junho-1937-345513-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 04 mai. 2015.

_____. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Decreto nº 9.124, de 04 de abril de 1946. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9124-4-abril-1946-417145-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 04 mai. 2015.

_____. MINISTÉRIO DAS CIDADES/SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. **Política Nacional de Habitação**. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/politica>>

nacional-de-habitacao/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf>. Acesso em: 15 nov. de 2010.

_____. MINISTÉRIO DAS CIDADES/SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. **Plano Nacional de Habitação**: Versão para debates. Brasília, Maio de 2010. Disponível em: <http://www.sst.sc.gov.br/arquivos/id_submenu/230/publicacao_planhab_capa.pdf>. Acesso em: 23 de jul. de 2011.

_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **PAC: Programa de Aceleração do Crescimento**. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/>>. Acesso em: 23 de fev. de 2016.

_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **11º Balanço do PAC**. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/f9d3db229b483b35923b338906b022ce.pdf>>. Acesso em: 23 de fev. de 2016.

_____. PLANALTO. Lei nº. 602, de 18 de setembro de 1850. **Lei da Terra**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm>. Acesso em: 04 mai. 2015.

_____. PLANALTO. Decreto nº. 4.682, de 24 de janeiro de 1923. **Lei Elói Chaves**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4682.htm>. Acesso em: 04 mai. 2015.

_____. PLANALTO. Lei nº. 4.380, de 21 de agosto de 1964. **Cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm>. Acesso em: 04 mai. 2015.

_____. PLANALTO. Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 25 nov. 2011.

_____. PLANALTO. **Lei Federal nº. 11.124**, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm>. Acesso em: 23 de jul. de 2011.

_____. PLANALTO. **Lei Federal 11.888**, de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a

construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11888.htm>. Acesso em: 16 de mar. de 2016.

_____. RECEITA FEDERAL. **Carga tributária no Brasil**. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-no-brasil-cap>>. Acesso em: 23 de fev. de 2016.

BRAZ, Marcelo. O governo Lula e o projeto ético-político do Serviço Social. **Serviço social e sociedade**. São Paulo (SP). Ano XXV, n. 78, p. 48-68, jul. 2004.

_____. O PAC e o Serviço Social: crescimento para quê e para quem? Os setenta anos da profissão e os seus desafios conjunturais. **Serviço social e sociedade**. São Paulo (SP). Ano XXVIII, n. 91, p. 49-61, jul. 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O governo Dilma frente ao “tripé macroeconômico” e a direita liberal e dependente. **Novos estudos** - CEBRAP. São Paulo. n. 90, p. 5-14, Mar. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002013000100001>. Acesso em 23 de fev. de 2016.

CAGNIN et. al. A gestão macroeconômica do governo Dilma (2011 e 2012). **Novos Estudos** - CEBRAP. São Paulo (SP). n. 97, p. 169-185, Nov. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002013000300011>. Acesso em 23 de fev. de 2016.

CAIXA. **Programas Sociais**. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/poder-publico/programas-uniao/habitacao/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 16 de fev. de 2016.

CANUTO, Elza Maria Alves. **O direito à moradia urbana como um dos pressupostos para a efetivação da dignidade da pessoa**. Tese (Geografia). São Paulo/Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, 2008. 341 f.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. CARDOSO, Adauto Lúcio (org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, p. 17-66.

CARLEIAL, Liana Maria da Frota. Política econômica, mercado de trabalho e mercado de trabalho: o segundo governo Dilma Russerff. **Estudos avançados**. São Paulo. Vol. 29, n. 80, p. 201-214, set./dez. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142015000300014>. Acesso em 23 de fev. de 2016.

CEOLIN, George Francisco. Crise do capital, precarização no trabalho e impactos no Serviço Social. **Serviço Social e sociedade nº. 118**. p. 239-264, abr./jun. 2014. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n118/a03n118.pdf>>. Acesso em 04 out 2015.

CÉZARI, Marcos. Carga tributária no Brasil chega a R\$ 2 trilhões em 2015, com alta de 7,2%. [29 de dezembro de 2015]. **Jornal Folha de São Paulo**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/12/1723982-carga-tributaria-bate-recorde-e-chega-a-r-2-trilhoes-em-2015.shtml>>. Acesso em: 23 de fev. de 2016.

CHENAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

DAGNINO, Renato. As manifestações e as políticas públicas. SOUSA, Cidoval Moraes de. **Jornadas de junho: repercussões e leituras**. [Livro eletrônico]. Campinas Grande: EDUEPB, 2013, p. 62-67. Disponível em: < http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:IIb_vJolzIUJ:www.uepb.edu.br/download/ebooks/Jornadas%2520de%2520Junho%2520-%2520Repercuss%25C3%25B5es%2520e%2520Leituras.pdf+&cd=4&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em 26 fev. 2016.

DENALDI, Rosana. Panorama da política habitacional no Brasil a partir de uma leitura regionalizada dos recentes Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) elaborados no país. ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL – ANPUR. V.15, 2013, São Paulo. **Resumos...** São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ANPUR, 2013. p. 1.

DUMONT, Tiago Vieira Rodrigues. Uma análise da política urbana e habitacional no Brasil: a construção de uma ilusão. **Áskesis**. São Carlos (SP). V.3, n. 1, p. 23-44, jan/jun 2014. Disponível em: <https://revistaaskesis.files.wordpress.com/2014/07/03_dossie_askesis2014_tiadumont.pdf>. Acesso em 16 abr. 2016.

FAGNANI, Eduardo. A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **Texto para discussão**. IE/UNICAMP. Campinas (SP). Nº. 192, jun. 2011. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3105&tp=a>>. Acesso em 10 jan. 2016.

FALEIROS, V. de P. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. **Capacitação em Serviço Social e política social**. Módulo 3. Brasília: UNB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000, p. 42-57.

FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**. 2 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

FERRARI, Camila. **Projetos de habitação popular como projetos de cidade moderna**: os conjuntos habitacionais dos IAP na Grande São Paulo de 1930 a 1964. Dissertação em Arquitetura e Urbanismo. São Carlos: Universidade de São Paulo. 2013.

FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS (FINEP). **Habitação popular**: inventário de ação governamental. Rio de Janeiro: Garilli artes gráficas e editora, 1985.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4 ed. São Paulo, SP: Atlas, 2010.

GIMENEZ, Denis Maracci. **A questão social e os limites do projeto liberal no Brasil**. 2007. 311 f. Tese em Economia. Campinas, SP: Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), 2007.

GONÇALVES, Maria da Conceição Vasconcelos. **"Favelas teimosas."** lutas por moradia. Brasília: Thesaurus, 1998.

_____, Maria da Conceição Vasconcelos. Políticas Sociais Setoriais e por Segmento: Habitação. **Capacitação em Serviço Social e política social**. Módulo 3. Brasília: UNB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000. p. 248-259.

GONÇALVES, Reinaldo. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. **Serviço social e sociedade**. São Paulo (SP). Ano XXXII, n. 112-Especial, p. 637-671, dez. 2012.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. 7 ed. São Paulo: Edições Layola, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/>>. Acesso em 16 fev. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO. **Evolução da carga tributária brasileira**. Disponível em: <<https://www.ibpt.com.br/img/uploads/novelty/estudo/2142/05EvolucaoDaCargaTributariaBrasileira.pdf>>. Acesso em 16 fev. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA), Habitação. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 14. Brasília; Rio de Janeiro: IPEA, 2007, p. 279-302.

_____. KRAUSE , Cleandro ; BALBIM , Renato ; LIMA NETO , Vicente Correia. **Minha casa minha vida, nosso crescimento**: onde fica a política habitacional? Brasília; Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

IPEADATA. **Taxa de câmbio**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em 10 jan. 2016.

_____. **Taxa de juros**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em 10 jan. 2016.

KOWARICK, Lúcio. **Escritos urbanos**. São Paulo: Editora 34, 2000.

KOWARICK, Lúcio; ANT, Clara. Cem anos de promiscuidade: o cortiço na cidade de São Paulo. KOWARICK, Lúcio (org.). **As lutas sociais e a cidade**: São Paulo, passado e presente. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1988. p. 49-74.

_____; CAMPANÁRIO, Milton A. São Paulo, metrópole do subdesenvolvimento industrializado: do milagre à crise econômica. In: KOWARICK, Lúcio (org.). **As lutas sociais e a cidade**: São Paulo, passado e presente. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1988. p. 29-48.

_____; BONDUKI, Nabil. Espaço urbano e espaço político: do populismo a redemocratização. KOWARICK, Lúcio (org.). **As lutas sociais e a cidade**: São Paulo, passado e presente. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1988. p. 133-168.

LEFEBVRE, Henri. **A cidade do capital**. 2 ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

_____. **O direito a cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2008.

LEHER, Roberto. Ideologia do desenvolvimento, pobreza e hegemonia. MOTA, A. E. (org.). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade**. São Paulo: Cortez, 2012, p. 7-19.

LIMA, José Antônio. Bolsa Família: corte joga 8 milhões na extrema pobreza, diz ministério. [05 de novembro de 2015]. **Carta Capital**. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/bolsa-familia-corte-jogaria-8-milhoes-na-extrema-pobreza-diz-ministerio-8565.html>>. Acesso em 13 mar 2016.

MACHADO, Bruna Maria Eloy. **Política de Habitação e Direito à Cidade no Município de Embu /SP 2001-2008**. Dissertação em Serviço Social. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008.

MANDEL, E. **A Crise do Capital**: os fatos e sua interpretação marxista. São Paulo/Campinas: Ensaio/Unicamp, 1990.

MARICATO, E. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo Perspectiva**. vol.14 nº.4. São Paulo Oct./Dec. 2000. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392000000400004>>. Acesso em 23 nov. 2014.

_____. **Política habitacional no Regime Militar**: do milagre brasileiro à crise. Petrópolis/SP: Vozes, 1987.

MARTINELLI, Maria Lúcia. **Serviço Social**: identidade e alienação. 4 ed. São Paulo: Cortez, 1995.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. Vol 2. São Paulo: Editora Nova Cultura, 1996.

MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro H. G. F.; CASTRO, Fabio Avila. O Topo da Distribuição de Renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares, 2006- 2012. (14 de agosto de 2014). **Instituto de Estudos de Política Econômica/Casa das Graças (IEPEC/CdG)**. Disponível em: <[http://iepecdg.com.br/uploads/artigos/SSRN-id2479685\(1\).pdf](http://iepecdg.com.br/uploads/artigos/SSRN-id2479685(1).pdf)>. Acesso em 08 jan. 2016.

MINAYO, M. C. de S. (Org.). **Pesquisa Social**: Teoria, Método e Criatividade. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

MOREIRA, Edison Marques. Política econômica: um olhar sobre a atual situação da política habitacional no Brasil. **Indicadores Econômicos FEE**. Porto Alegre. V. 40, n. 3, p. 21-32, set. 2013. Disponível em: <revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/download/2845/3128>. Acesso em 16 fev. 2016.

MOREIRA, Orlandil de Lima; SANTIAGO, Idalina Maria Freitas Lima. Vem pra rua: os protestos de junho. SOUSA, Cidoval Moraes de; SOUZA, Arão de Azevedo. **Jornadas de junho**: repercussões e leituras [Livro eletrônico]. Campina Grande: EDUEPB, 2013, p. 13-21.

MOTA, Ana Elizabete. Crise contemporânea e as transformações na produção capitalista. **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009, p. 51-68.

MOTA, A. E.; AMARAL, Â. S.; PERUZZO, J. F. O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na América Latina. MOTA, A. E. (org.). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade**. São Paulo: Cortez, 2012, p. 153-178.

NETTO, José Paulo. A conjuntura brasileira: o Serviço Social posto à prova. **Serviço social e sociedade**. São Paulo (SP). Ano XXV, n. 79-Especial, p. 5-26, set. 2004.

_____. **Introdução ao estudo do método em Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

OLIVEIRA, Alfredo Cesar Tavares de. **O bairro de Marechal Hermes: da moradia operária à habitação social (1910-1956)**. Tese em Geografia. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2009.

OLIVEIRA, Priscila B. M de. **A intersectorialidade das políticas sociais na urbanização de favelas: uma possibilidade para a concretização do direito à cidade?** Dissertação (Serviço Social). São Paulo: Programa de Pós-graduação em Serviço Social, PUC/SP, 2011.

PAZ, Rosangela Dias Oliveira da; TABOADA, Kleyd Junqueira. Cidades, desigualdades e territórios. BRASIL. **Curso a distância, trabalho social em programas e projetos de habitação de interesse social**. Brasília: Ministério das Cidades, setembro de 2010, p. 11-23.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política Social: temas & questões**. São Paulo: Cortez, 2008.

PINHEIRO, Otilie Macedo. **Plano diretor e gestão urbana**. Florianópolis: Departamento de ciência da administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. 26 ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

POVOA, Fabiana M. Rangel; GUIMARÃES, Berenice Martins. A reforma e a política de habitação popular. **Serviço social e sociedade**. São Paulo (SP): Cortez, Ano XXV, n. 78, p. 33-47, jul. 2004.

RODRIGUES, Evaniza; BARBOSA, Benedito Roberto. Movimentos populares e o Estatuto da Cidade. CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia. **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010, p.23-34.

RODRIGUES, Taíla Albuquerque; SALVADOR, Evilásio. As implicações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas Políticas Sociais. **Ser Social**. Brasília: UnB V. 13, n. 28, p. 129-156, jan./jun. 2011.

ROLNIK, Raquel. É possível uma política Urbana contra a exclusão? **Serviço Social e Sociedade**, nº. 72, ano XXIII. São Paulo: Cortez, Nov. 2002, p. 53-61.

_____. **São Paulo, início da industrialização**: o espaço e a política. Publicado em 19 de agosto de 2008. Disponível em: <<https://raquelrolnik.wordpress.com/2008/08/19/sao-paulo-inicio-da-industrializacao-o-espaco-e-a-politica/>>. Acesso em 23 dez. 2015.

_____. **Receituário neoliberal coloca direito à moradia em segundo plano**. Rede Brasil atual. Publicado em 20 de dezembro de 2015. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2015/12/receituario-neoliberal-coloca-o-direito-a-moradia-em-segundo-plano-5225.html>>. Acesso em 23 dez. 2015.

SAMPAIO JR., Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Serviço social e sociedade**. São Paulo (SP): Cortez, Ano XXXII, n. 112-Especial, p. 672-688, dez. 2012.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília: IPEA, jul.1999 (texto para discussão nº 654).

SANTOS, Josiane Soares. **Neoconservadorismo pós-moderno e Serviço Social brasileiro**. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. **“Questão social”**: particularidades no Brasil. São Paulo: Cortez, 2012.

SANTOS, Mauricléia Soares dos; VIEIRA, Núria Pardillos; DINIZ, Tânia Maria Ramos de Godoi. O cenário da política urbana brasileira e o serviço social: contribuições para o debate. **Temporalis**. Ano 12, n.24. Brasília (DF): ABEPSS, jul./dez. 2012. p. 293-322.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do Trabalho Científico**. 23 ed. Revista e atualizada. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, Jadson Pessoa da. **Programa Minha Casa Minha Vida (2009 – 2010)**: avanços e limites para a população de baixa renda em São Luís – MA. Dissertação em Desenvolvimento Socioeconômico. São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 2013. 137 f.

SILVA, Maria das Graças e. **Questão ambiental e desenvolvimento sustentável**: um desafio ético-político ao Serviço Social. São Paulo: Cortez, 2010.

SOARES. Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 2 ed. São Paulo. Cortez, 2002.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade**. Campinas (SP), v. 21, Número Especial, p. 909-941, dez. 2012.

TRASPDINI, Roberta Sperandio; MANDARINO, Thiago Marques. **Desenvolvimentismo x neodesenvolvimentismo na América Latina: continuidade e/ou ruptura?** Disponível em: <http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=8393&Itemid=459>. Acesso em 06 jan. 2016.

VASCONCELOS, P. A.; CORRÊA, R. L.; PINTAUDI, S. M. (org.). **A cidade contemporânea**: segregação espacial. São Paulo: Contextos, 2013.

VAZ, José Carlos. Legislação de uso e ocupação do solo. Dicas Polis-ILDESFES. Idéias para a ação municipal. **Desenvolvimento Urbano**, no. 77, 1996. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/386/386.PDF>>. Acesso em: 23 nov. 2014.